

النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية

(1996 - 2020)

إعداد:

د. باسم أبو داود

الخبير والمحلل في الشأن الاقتصادي الفلسطيني

أكتوبر - 2022

مقدمة:

يسلط هذا التقرير الضوء على الإنفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة. في هذا التقرير، أُجري تحليل السلاسل الزمنية من العام 1996 حتى العام 2020 إضافة إلى التطور الكمي لإجمالي النفقات العامة الفعلية على أساس سنوي خلال السنوات (1996-2020) والتطور الكمي لكل بند من بنود النفقات العامة خلال السنوات المذكورة والتي تشتمل على الرواتب والأجور، والمساهمة الاجتماعية، واستخدام السلع والخدمات، ونفقات تحويلية، ونفقات رأسمالية، وصافي الإقراض، ومراجعة وتحليل النفقات الجارية وتحليل النفقات الرأسمالية، ومراجعة لجودة وأداء أنظمة الإدارة المالية العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة للسنوات المالية 1996 - 2020. تكمن أهمية هذا التقرير في دراسة الإنفاق العام للسلطة الوطنية الفلسطينية والمساءلة المالية القياسية في ظل غياب السلطة التشريعية.

تنويه هام: بداية يجدر التنويه أننا لسنا أمام قانون للموازنة العامة بالمعنى القانوني والاقتصادي للمصطلح، فما رشح من بيانات وأرقام ومعلومات، هو فقط بيانات رئيسة لبنود الموازنة العامة وبشكل مجمل غير تفصيلي، ولم يتم نشر الموازنة مع قانونها وتفصيلاتها للمواطنين، وما يتوفر هو القرار بقانون وبعض الجداول المالية. كما أن البيانات المتوفرة لا تشمل نصوصاً تفصيلية تبين الإطار العام الذي سيتم تنفيذ الموازنة على أساسه، وغير ذلك من النواقص. ورغم ذلك فإن هذه الورقة تتعامل مع ما تم تقديمه، باعتباره قانوناً للموازنة العامة حتى عام 2020، وسيتم التحليل بناء على ذلك. إن البيانات التي تم الحصول عليها كانت من الوثائق التي نشرت عبر موقع وزارة المالية مع العلم أنه تم سحب الكثير من التقارير وعدم الإفصاح عنها على موقع الوزارة الرسمي بالإضافة إلى البيانات التي تم نشرها عن طريق جهاز الإحصاء الفلسطيني وسلطة النقد الفلسطينية، كذلك فإن التحليل يعتمد على مقارنة بنود الموازنة العامة المقدمة من العام 1996 حتى العام 2020، وتحديد الانحرافات والفروقات، إضافة إلى مقارنة بنود الموازنة العامة الفعلية المتحققة.

منهجية إعداد الدراسة:

اعتمد التقييم في هذا التقرير على منهجية علمية استقصائية على عدة محاور أهمها:

- 1- دراسة ومراجعة التقارير التشخيصية السابقة حول أنظمة الإدارة المالية العامة للدولة، منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية وإعداد إطار عام عنها.
- 2- مراجعة التقارير المالية للموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، بالإضافة إلى البيانات المالية العامة للموازنة ما بين 1996-2020 للاطلاع على واقع النفقات العامة.
- 3- إعداد سلاسل زمنية كمية للنفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة ما بين 1996-2020.
- 4- تحديد النفقات العامة الرواتب والأجور، المساهمة الاجتماعية، استخدام السلع والخدمات (البنود الرئيسية).
- 5- تحديد وتحليل النفقات الجارية (الإدارة العامة، الأمن، النقل والمواصلات،....).
- 6- تحديد وتحليل النفقات الرأسمالية.
- 7- مراجعة وتحليل عرض النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- 8- إعداد استنتاجات وتوصيات الدراسة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي

تمهيد:

إن مؤسسات السلطة الفلسطينية بحاجة إلى مزيد من الجهود التنظيمية الفعالة، وهذا الأمر لا يأتي إلا من خلال أدوات مناسبة تجعلها أكثر تنظيماً وقدرة على التخطيط الناجح والفعال، فالموازنة العامة للسلطة الفلسطينية تعد أحد أهم هذه الأدوات التي تساعد وتسهل عملية اتخاذ القرارات المناسبة لها، وإن هذه الموازنة تعتمد في إعدادها على إجراء التقديرات المالية والتي تتمثل في إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية ومصروفاتها التشغيلية، ومن هنا تتبع أهمية التخطيط والرقابة للسلطة الوطنية الفلسطينية، فهي تهدف إلى تجاوز الأخطاء التي يمكن الوقوع فيها وتعمل على تصويب القرارات الخاطئة واتخاذها بشكل سليم من أجل الوصول إلى الأهداف المالية المخطط لها (الرازق، 2002، ص15).

والجدير ذكره هنا أنها تواجه معوقات كثيرة تؤثر على مدخلاتها ومخرجاتها، فوجودها تحت الاحتلال الإسرائيلي يعد من أبرز هذه المعوقات والتي تتمثل في السيطرة على كثير من وارداتها وصادراتها والذي يؤثر بدوره على الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى اعتماد السلطة الوطنية الفلسطينية على دعم الدول المانحة بالتزامن مع شح المشاريع الاستثمارية الناتجة عن معوقات الاحتلال الإسرائيلي، وهذا بدوره يؤثر بالسلب على موازنة السلطة الفلسطينية ويجعلها غير فعالة بالشكل المطلوب كأداة للتخطيط والرقابة بسبب التذبذب في الظروف السياسية والاقتصادية المحيطة والتي تعاشها يوماً بيوم (مدللة والخضري، 2016).

الموازنة: "تنظيم مالي يقابل بين النفقات العامة والإيرادات العامة ويحدد العلاقة بينهما ويوجهها معاً لتحقيق السياسة المالية". (الحسيني، 1999، ص73).

كما عرف العبود وسعد الموازنة بأنها "عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساس عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للموارد المتاحة" (العبود وسعد، 2015، ص42).

الموازنة بالقانون: يسمح قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 وتعديلاته فيما يتعلق بالموعد القانوني لتقديم الموازنة حيث يتم تحضير موازنات على مستوى مراكز المسؤولية في الوزارات وهيئات السلطة الفلسطينية، وهذا يكون في منتصف العام، ومن ثم تقدم إلى وزارة المالية لتقوم بمناقشة هذه الموازنات الفردية مع هذه الجهات وإقرارها، ومن ثم تجميعها في موازنة موحدة وفق محددات تقرها وزارة المالية، وتبعثها في بلاغ إعداد الموازنة، ومن ثم بعد أن يتم الاتفاق على الموازنة بشكل عام مع مراكز المسؤولية، تقدمها وزارة المالية إلى المجلس التشريعي بحد أقصى في (11/1) من كل عام، وعلى أن يتم مناقشتها وإقرارها في المجلس التشريعي والمصادقة عليها، ومن ثم يوقع عليها الرئيس وتصبح بمثابة قانون، أما في حال غياب المجلس التشريعي وحسب القانون الأساسي فإن الرئيس هو المسؤول عن المصادقة عليها، وغالبا فإن الموازنة لا تلتزم بالتواريخ القانونية، فطوال السنوات الماضية لم يكن هناك التزام بالتسلسل التاريخي المحدد بالقانون، وفي كثير من الأحيان يتم توقيع الموازنة بعد شهرين أو 3 شهور من مرور العام، وحسب ما جاء في القانون الأساسي حتى (3/31) تستطيع الحكومة أن تتفق على أساس (12/1) من موازنات السنة السابقة على اعتبار أن الإنفاق يتم شهريا حتى نهاية الشهر الثالث من العام الذي يليه وبعدها يصبح الإنفاق غير قانوني (قادري، 2015).

الموازنة العامة: برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية الفلسطينية وإيراداتها لسنة مالية معينة وتشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى والنفقات والمدفوعات المختلفة (عفانة، 2022).

مفهوم موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية: تعرف موازنة السلطة الفلسطينية وفق المادة رقم (19) من القانون الأساسي لعام 1998م أنها "برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها والنفقات والمدفوعات المختلفة"، أو هي "الأداة المالية الأساسية وبرنامج السلطة الوطنية التفصيلي للنفقات والإيرادات لمختلف النشاطات المقدره لسنة مالية معينة، لتحقيق الأهداف والسياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، وما لم

يكن استثناء بحكم القانون أو اتفاقية دولية أو عقد قانوني، فإن الموازنة العامة تحتوي على الصندوق الموحد وكل الصناديق الخاصة" (العبود وسعد، 2016، ص34).

النفقات العامة (Public Spending):

تلعب النفقات العامة للدولة دورا بارزا في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، كونها أداة مالية فعالة في علاج مشاكل التضخم والانكماش، كما أن لها أثرا مباشرا على تحفيز القطاعات الإنتاجية والاستهلاكية المستهدفة بخطط التنمية، ما يجعلها الأداة الأبرز في إعادة توزيع الثروات بين شرائح المجتمع من أجل الوصول إلى حالة من العدالة الاقتصادية والاجتماعية. (بكر، اشتية، 2022).

بالإضافة لما سبق فإن السلطة الفلسطينية اتبعت التقسيم الوظيفي لنفقاتها، محددة وظائف أجهزتها ووزاراتها وهيئاتها العامة، حيث قسمتها إلى النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية. قبل الخوض في التصنيفات الأكثر تخصصية، يتبين أن النفقات العامة تقسم بشكل عام على نفقات جارية ونفقات رأسمالية، أما النفقات الجارية فهي عبارة عن النفقات الضرورية لتسيير أعمال الحكومة وتمكينها من أداء الخدمات وتنفيذ المشاريع المطلوبة منها، وتتضمن النفقات الجارية تلك النفقات التي تتعلق بالرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التحويلية ونفقات أخرى كالمحروقات واللوازم والأثاث... إلخ. أما النفقات الرأسمالية فالمقصود منها تلك النفقات التي تؤدي إلى زيادة رأس المال القومي والتي لها آثار واضحة على النشاطات الاقتصادية، وتقسم (النفقات الرأسمالية إلى رأسمالية عادية ورأسمالية إنمائية).

تقسيمات النفقات العامة:

تحظى النفقات بمختلف أنواعها باهتمام كبير لدى السلطات العليا في الدولة فيتم تقسيمها وتصنيفها حسب الأولويات الخاصة بكل دولة، لذا لا يوجد تقسيم أو تصنيف معين تلتزم به كافة الدول، ولكن لاحظ الباحث من خلال تتبع آراء بعض كُتاب المالية العامة تقسيم النفقات العامة إلى قسمين رئيسيين، أولهما التقسيم النظري العلمي، وثانيهما التقسيم الوضعي العملي.

1) التقسيم النظري العلمي للنفقات العامة:

يأتي تحت هذا العنوان معايير مختلفة يمكن الاستناد إليها عند التفريق بين مختلف أنواع النفقات العامة على النحو التالي:

التقسيم الوظيفي للنفقات العامة يأتي هذا التقسيم كنتيجة للتطور الذي حدث في ظل الفكر الاقتصادي الحديث لدور الدولة التي لم تعد محايدة تجاه النشاط الاقتصادي لها، بل تستخدم النفقات العامة كأداة هامة للقيام بوظائفها المختلفة، الأمر الذي جعل لكل وظيفة تقوم بها الدولة نفقات خاصة بها، ويتميز التقسيم الوظيفي بالبساطة والوضوح بما يجعل أفراد المجتمع على دراية بأوجه النشاط الحكومي المختلفة ومدى اهتمام الحكومة بكل منها، كما يساعد هذا التقسيم على توفير الإحصائيات التي تساعد في تحديد الاتجاه العام للإنفاق الحكومي.

1.1 تقسيم النفقات العامة للدولة تبعاً لوظائفها حسب التالي (الوادي، محمود حسين وعزام، زكريا أحمد، ص 134-142):

1.1.1 النفقات العامة الاقتصادية: وتشمل الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق هدف اقتصادي، مثل

المشاريع الاقتصادية، المنح والإعانات الاقتصادية، نفقات توفير الطاقة والنقل وكذلك مشاريع البنية الأساسية.

2.1.1 النفقات العامة الاجتماعية: كمخصصات التكافل الاجتماعي، والخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية.

3.1.1 النفقات العامة الإدارية: تتضمن نفقات إدارة المرافق العامة من رواتب وأجور الموظفين الحكوميين، ومصاريف

إعداد وتدريب وتأهيل الجهاز الإداري للقيام بالأعمال المنوطة به على أكمل وجه، وكذلك تكاليف توفير الأمن الداخلي.

4.1.1 النفقات العامة العسكرية: تشمل في طياتها كافة النفقات اللازمة لحماية الدولة والدفاع عنها من أخطار ومطامع

الغير، سواء كانت رواتب وأجورا أو معدات وتقنيات دفاعية وبرامج مسلحة لذلك الغرض.

5.1.1 النفقات العامة المالية: تتضمن النفقات العامة المخصصة من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام والأوراق

والسندات المالية الأخرى.

2.1 تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها في الموازنة العامة:

1.2.1 النفقات العامة العادية: وهي كافة النفقات التي تظهر بشكل متكرر سنوياً في الموازنة العامة للدولة، والتكرار هنا لا يعني

ثبات القيمة المالية في الموازنات المتعاقبة، ومنها على سبيل المثال الرواتب والأجور أو نفقات الصيانة أو العدالة.

2.2.1 النفقات العامة غير العادية: يمكن وصف هذه النفقات بالاستثنائية التي لم تظهر بشكل دوري في الموازنة العامة للدولة،

وإنما تظهر كلما اقتضت الحاجة إليها كنفقات الحروب ومكافحة البطالة أو مواجهة الكوارث الطبيعية.

3.1 تقسيم النفقات العامة حسب نطاق سريانها:

يعتمد هذا القسم على مبدأ شمول الإنفاق فتقسم النفقات العامة إلى قسمين:

1.3.1 نفقات عامة مركزية: تتضمن كافة النفقات الموجهة لصالح مجتمع الدولة بأكمله كنفقات الأمن والدفاع، وبالتالي ينتفع منها المجتمع

ويتحمل كامل عبئها عن طريق الموازنة العامة للدولة.

2.3.1 نفقات عامة محلية: وتشمل النفقات الموجهة لصالح إقليم معين أو منطقة داخل الدولة ويعود نفعها لهذا الإقليم دون باقي أقاليم

الدولة، مثل مصروفات الكهرباء والماء والهاتف.

4.1 تقسيم النفقات العامة تبعاً لآثارها في الإنتاج القومي:

يتم تقسيم النفقات العامة حسب تأثيرها على الإنتاج القومي إلى حقيقية وتحويلية.

1.4.1 النفقات العامة الحقيقية: وهي النفقات العامة التي ينتج عنها زيادة مباشرة في الإنتاج القومي المحلي وتتم

بمقابل، مثل الرواتب والأجور الخاصة بموظفي الدولة، والإنفاق على التعليم والصحة والقيام بالمشروعات الإنتاجية،

وينشأ الأثر المباشر لهذه النفقات من خلال وجود الطلب الفعال من جانب الدولة يؤثر على حجم ونوع الإنتاج ويولد

دخلاً ممن يزودون الدولة بهذه السلع والخدمات.

2.4.1 النفقات العامة التحويلية: تلك النفقات التي لا تؤدي مباشرة إلى زيادة الإنتاج القومي، ولكن تحول القوة الشرائية

وتعيد توزيع الدخل القومي بين الأفراد والجماعات، ولا تتم عادة بمقابل.

(2) التقسيم الوضعي العملي للنفقات العامة (حالة السلطة الوطنية الفلسطينية):

تعتبر التقسيمات الوضعية للنفقات العامة هي تلك التقسيمات العملية المطبقة في الموازنات العامة في الدول المختلفة، ويمكن أن تعتمد الدول في هذه التقسيمات على ما ذكر سابقاً في التقسيم العملي للنفقات العامة، لأن التقسيمات الوضعية تستند فعلياً إلى اعتبارات علمية كالاختبارات الوظيفية، التاريخية والإدارية، ويمكن أن تتمثل التقسيمات الوضعية في التقسيم الإداري لتحديد مسؤولية الجهات الإدارية القائمة بالإنفاق، كما يمكن للتقسيمات الوضعية أن تتمثل بالتقسيم الوظيفي لتوضيح نشاط الدولة وفحص مدى كفاءة أجهزتها في أداء وظائفها، ويرى البعض أن الجمع بين التقسيمين الإداري والوظيفي معاً يسمح بأن تكون الموازنة العامة موازنة رقابة وموازنة أداء في ذات الوقت (الصعيد، عبد الله، مرجع سابق، ص 67). بمراجعة قوانين الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية لعدة سنوات تسمية الجهات الإدارية (بمراكز المسؤولية) أي ما يؤكد أن السلطة الوطنية الفلسطينية أخذت مبدأ التقسيم الإداري في موازنتها.

حددت السلطة الوطنية الفلسطينية في التقسيم الإداري لنفقاتها رقم (51)، مركز مسؤولية ضمن المحافظات والوزارات والمؤسسات والهيئات العامة موزعة على أربعة قطاعات رئيسية كما هو موضح في الشكل رقم (2) وتشمل الآتي:

✓ قطاع الحكم.

✓ القطاع الاقتصادي.

✓ قطاع البنية التحتية.

✓ القطاع الاجتماعي.

1. النفقات الجارية (Current Expenditure):

وتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلات للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية، وهي النفقات الضرورية لتسيير أعمال الحكومة وتمكينها من أداء الخدمات وتنفيذ المشاريع المطلوبة منها (سلامة، 2011، ص144 - 149)، ومن الأمثلة عليها:

1.1 الرواتب والأجور: (Wages and Salaries) وهو التعويض الذي يحصل عليه العامل أو الموظف مقابل الجهد الذي يبذله في العمل وقد يتم الحصول عليه على أساس يومي أو شهري أو سنوي أو التي تدفعها السلطة الفلسطينية لموظفي القطاع العام بشقيه المدني والعسكري.

2.1 المساهمات الاجتماعية: (Social Contributions) وهي مدفوعات فعلية محتسبة في خطط الضمان الاجتماعي لتمكين هذه الخطط من دفع مستحقات الضمان الاجتماعي. (إدارة الشؤون الاقتصادية، العدد 2/1993).

3.1 النفقات التحويلية: (Transfers Expenditure) وهي تسمى بالنفقات الناقلة وهي التي تقوم بها الدولة دون الحصول مقابلها على أية سلعة أو خدمة كالمساعدات وغيرها كمدفوعات الإعانات الاجتماعية والمساهمات الحكومية في صندوق التقاعد وفي التأمين الصحي (georgeiassi، 2014).

4.1 النفقات التشغيلية: (Operating Expenditure) وهي عبارة عن نفقات تدفعها الدولة من أجل تسيير أمور الإدارة الحكومية وتشمل هذه النفقات الآتي: السلع والخدمات، كإيجارات المقرات الحكومية وأثمان المياه والكهرباء والمحروقات، والقرطاسية والصيانة وغيرها. (كمال أحمد، 2006).

5.1 النفقات الرأسمالية: (Capital Expenditure) وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية كالمباني والأراضي والمعدات والمركبات والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والأثاث ونفقات تطويرية ورأسمالية أخرى. (شبانة، 2015).

6.1 خدمة الدين العام: الدين العام (Government Debt) هو عبارة عن الرصيد غير المسدد للالتزامات الحكومية المالية، وينقسم إلى دين داخلي (الالتزامات المترتبة على الدولة للأفراد والشركات والمؤسسات المحلية)، ودين خارجي (الالتزامات المترتبة على الدولة للأفراد والشركات والمؤسسات والحكومات الأجنبية). وعليه فإن خدمة الدين العام تتمثل بسداد الأقساط والفوائد على القروض المحلية والأجنبية وتشمل الآتي: (مفتاح، 2013، ص4).

- ✓ الأقساط المتوقعة للقروض الخارجية.
- ✓ الفوائد المتوقعة للقروض الخارجية.
- ✓ الأقساط المتوقعة للقروض المحلية.
- ✓ الفوائد المتوقعة للقروض المحلية.

2. النفقات الرأسمالية والتطويرية (Development Expenditure)

وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى، وتختلف عن باقي أوجه الإنفاق من حيث العمر الافتراضي والعائد الاقتصادي أو الاجتماعي المتوقع على النفقة، ومن الأمثلة عليها النفقات على قطاعي التعليم والصحة من حيث التجهيزات، والإنفاق على البنى التحتية وشبكات الكهرباء والمياه والصرف الصحي، والإنفاق على تجهيز المناطق الصناعية والبنى التحتية الزراعية، وغيرها من أوجه الإنفاق (بكر اشتية، 2022).

الإطار التشريعي للموازنة العامة في فلسطين:

يتم تنظيم الموازنة العامة في فلسطين من خلال قانون الموازنة قانون رقم (7) لسنة 1998، بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية والمكون من (70) مادة موزعة على سبعة فصول، كما تم تعديل القانون عام 2008. ونص القانون الأساسي الفلسطيني في المادة رقم (90) على تحديد بداية السنة المالية ونهايتها وتنظم الموازنة العامة بقانون، ونذكر منها (وكالة وفا للأبناء، قوانين اقتصادية ومالية، 2022):

- (1) الأموال العامة: وهي الأموال النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة بالسلطة الوطنية.
- (2) الإيرادات: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية.

الإيرادات الضريبية: وتشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر.

الإيرادات غير الضريبية: وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية والمساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى.
- (3) إيرادات الهيئات المحلية: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح والتحويلات من السلطة الوطنية وأية إيرادات أخرى تحصل عليها الهيئات المحلية.

(4) **المنح:** وتشمل المنح المحلية والخارجية سواء كانت نقدية أو عينية.

(5) **النفقات:** وتشمل النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية.

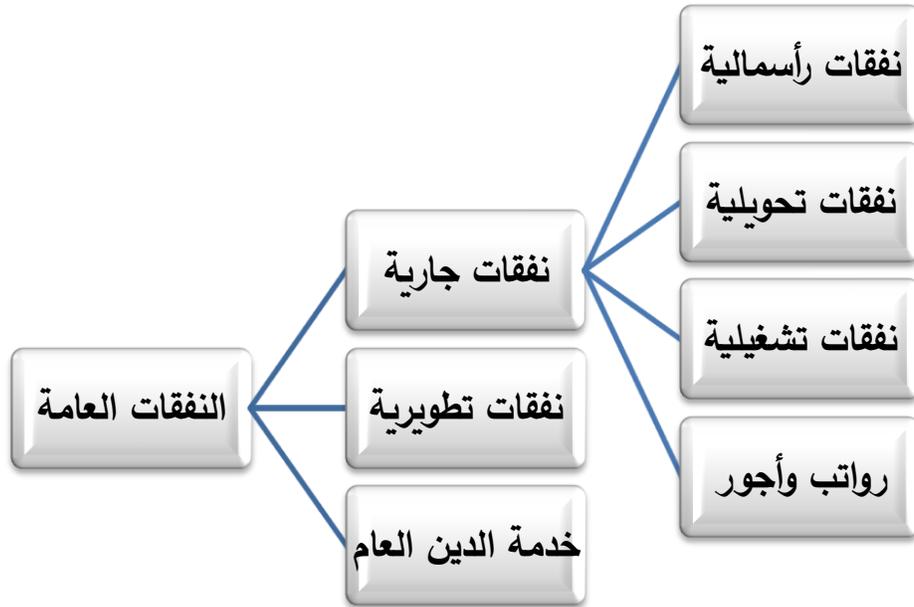
النفقات الجارية: وتشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية.

النفقات الرأسمالية: وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية والتحويلات الرأسمالية للمشاريع والنفقات التطويرية الأخرى.

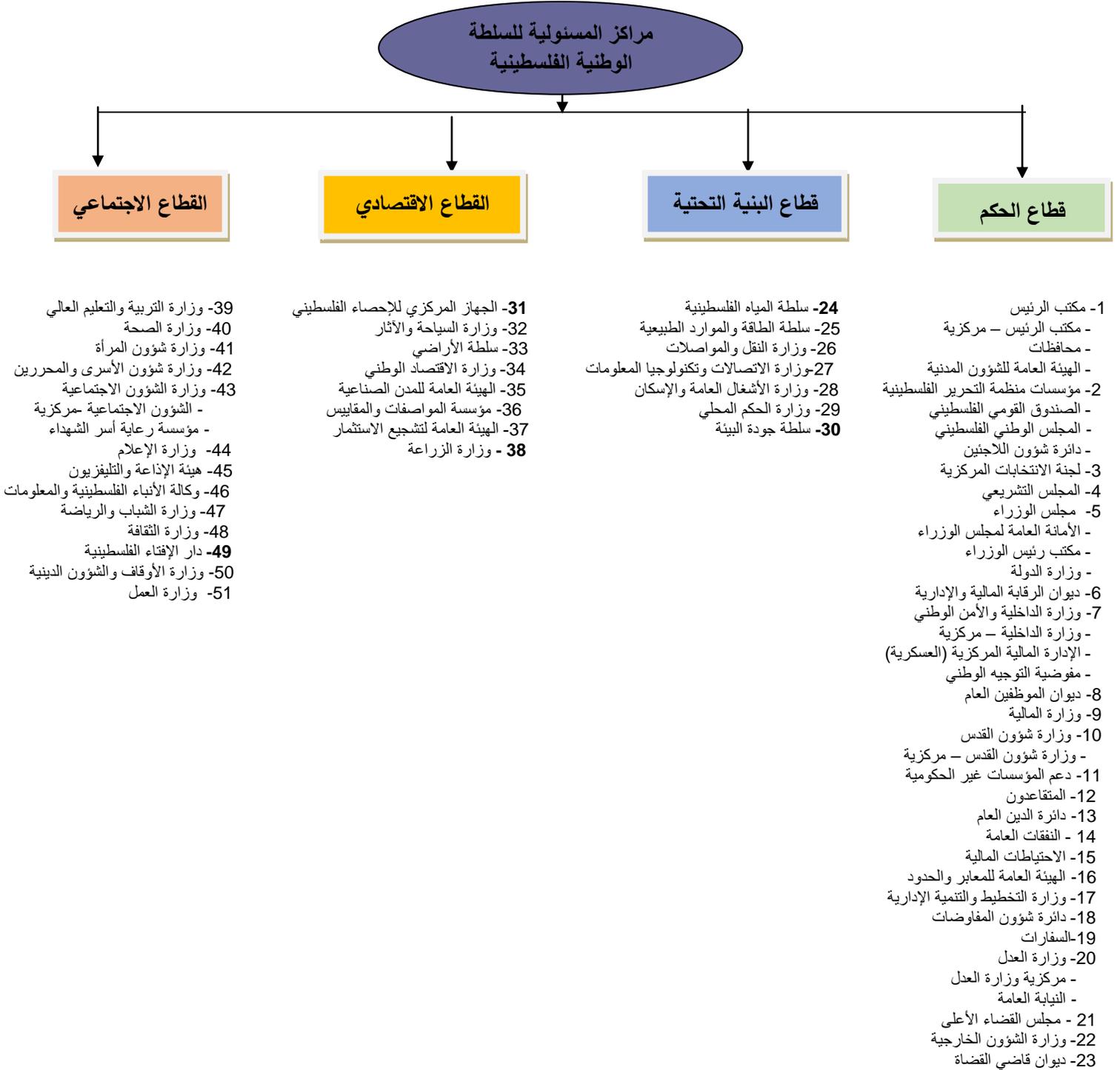
3. **الصناديق الخاصة:** الهيئات المالية العامة والوحدات المحاسبية القائمة بقانون من أجل تحقيق أغراض عامة ومحددة (مثل صندوق التأمين والمعاشات) والتي يتم إعداد مقبوضاتها ونفقاتها خارج الصندوق الموحد للسلطة الوطنية وفقاً للمادة (11) من هذا القانون ضمن موازنات السلطة الوطنية أو الهيئات المحلية. (وكالة وفا للأبناء، قوانين اقتصادية ومالية، 2022).

4. **صافي الإقراض:** هو الخصومات الإسرائيلية من المقاصة لصالح شركات إسرائيلية لها ديون على شركات فلسطينية منها الديون المتراكمة على الكهرباء والمياه إضافة إلى الخدمات الطبية (بوابة اقتصاد فلسطين، 2022).

شكل رقم (1): تقسيم الموازنة العامة الفلسطينية



شكل رقم (2): مراكز المسؤولية في السلطة الفلسطينية



المصدر: من إعداد الباحث احمد زعير بالاستناد إلى بيانات موازنات مراكز المسؤولية للسنة المالية 2011 التي تم نشرها سابقا على موقع وزارة المالية.

دورة إعداد الموازنة العامة:

تمر الموازنة العامة بالعديد من المراحل والإجراءات القانونية تتلخص بالمراحل التالية (بكر اشتية، 2018):

1. مرحلة الإعداد والتحضير (سلطة تنفيذية).

وتبدأ بإصدار تعليمات من وزير المالية لكافة الوزارات (مراكز المسؤولية) للعمل على تحضير موازنتها للسنة المالية القادمة، تليها عملية تجميع الموازنات لمختلف الوزارات، ومن ثم تقديمها بشكلها النهائي على شكل "مشروع قانون الموازنة العامة" لمجلس الوزراء تمهيدا لعرضها على البرلمان لإقرارها.

2. مرحلة الاعتماد والمصادقة (سلطة تشريعية).

وتبدأ بتقديم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي الذي يعقد بدوره جلسة خاصة لمناقشة المشروع والتصويت على كل باب أو بند من بنوده بشكل منفصل، فإما أن يُقرّ المجلس التشريعي البند، أو يعيده لمجلس الوزراء للتعديل. وبمجرد اعتماد ومصادقة المجلس التشريعي، يتحول مسمى مشروع القانون إلى "قانون الموازنة العامة". ومن اللافت للانتباه هنا أن القانون الأساسي الفلسطيني ينقل صلاحيات التشريع إلى رئيس السلطة الفلسطينية في حال تعذر انعقاد جلسات المجلس التشريعي (كحالة الانقسام الفلسطيني)، حيث تحال مهمة الاعتماد والمصادقة على مشروع قانون الموازنة إلى مكتب الرئيس الذي بدوره يصدر "قراراً بقانون الموازنة العامة".

3. مرحلة التنفيذ (سلطة تنفيذية).

وهي مرحلة تقع بالكامل على عاتق وزارة المالية التي تضع أنظمة وإجراءات الدفع والاستلام من خلال أوامر وحالات مالية، إضافة إلى إدارة وضبط مصادر التمويل المختلفة.

4. مرحلة الرقابة على التنفيذ (سلطة تنفيذية وتشريعية).

حيث تقوم وزارة المالية بإصدار التقارير الشهرية والربعية والحساب الختامي (الميزانية العامة) الذي يعرض على كل من المجلس التشريعي وديوان الرقابة المالية والإدارية ودائرة الرقابة الداخلية بوزارة المالية، وذلك من أجل متابعة مدى انحراف أو انسجام التنفيذ الفعلي للموازنة التي وُضعت بداية العام مع التنفيذ الفعلي لها على الأرض.

الشكل رقم (3)

دورة إعداد الموازنة العامة واعتمادها وتنفيذها



اتفاق باريس الاقتصادي وتأثيره على المالية العامة الفلسطينية (بكر اشتية، 2018):

نص بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي على العديد من البنود التي تحد من قدرة السلطة الفلسطينية على السيطرة على سياساتها المالية، ومن الأمثلة على ذلك:

1. تحكّم الاحتلال الإسرائيلي بأكثر من نصف الموارد المالية للسلطة الفلسطينية والمتمثل ببند المقاصة الذي طالما استخدمته دولة الاحتلال لابتزاز السلطة الفلسطينية في مطالبها السياسية والوطنية.

ويظهر هذا التحكّم عند تتبع بنود النفقات في الموازنة العامة الفلسطينية، حيث نجد أن هناك بنوداً مستحدثاً تحت مسمى "صافي الإقراض" يمثل اقتطاعات وقرصنة إسرائيلية من مستحقات الجانب الفلسطيني من المقاصة بدل متأخرات على الهيئات المحلية دون أي مسوّغ قانوني لاقتطاعها.

2. الغلاف الجمركي الموحد بين الجانبين الفلسطيني والاحتلال الإسرائيلي والذي ينص على إلغاء الضرائب الجمركية على التبادلات التجارية بين الطرفين الفلسطيني والاحتلال الإسرائيلي، مع إلزام الجانب الفلسطيني باتباع السياسات الجمركية الإسرائيلية في تبادلاتها

التجارية مع العالم الخارجي (ويستثنى من ذلك سلعة السيارات التي يحق للجانب الفلسطيني فرض النسب الجمركية التي يراها مناسبة عليها).

ومن المعلوم أن الضرائب الجمركية تستخدم من قبل الدول كسياسات حمائية لحماية منتجاتها الوطنية من المنافسة الأجنبية، فتجد أن نسبة الجمارك المفروضة على الواردات التي يتوفر بدائل وطنية عنها مرتفعة نسبياً، في حين تنخفض نسبة الجمارك على السلع الأساسية التي لا يتوفر لها بدائل وطنية، أو على مدخلات الإنتاج للصناعات الوطنية.

وفي الحالة الفلسطينية، تتحكم دولة الاحتلال بالنسب الضريبية بما يخدم سياساتها الإنتاجية، في حين يُحرم الجانب الفلسطيني من استخدام تلك السياسات الحمائية.

3. ضريبة القيمة المضافة في المناطق الفلسطينية والتي ربطها بروتوكول باريس بالنسبة المفروضة لدى دولة الاحتلال، مع هامش حركة فلسطينية لا يتجاوز نسبتين مئويتين محددتين. والمشكلة في هذا البند أنه لم يأخذ في الاعتبار الفارق الكبير في مستويات الدخل بين الطرفين، فمتوسط دخل الفرد في دولة الاحتلال يتجاوز 20 ضعف متوسط دخل المواطن الفلسطيني، الأمر الذي يعني أن ضريبة القيمة المضافة السائدة تتناسب مع مستوى الدخل الإسرائيلي، في حين تشكل عبئاً كبيراً على المواطن الفلسطيني.

4. سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على المعابر والموانئ التجارية حرمت الجانب الفلسطيني من القدرة على التواجد على تلك المعابر من أجل المتابعة والرقابة على الضرائب الجمركية المتحصلة من المستورد الفلسطيني، الأمر الذي فتح الباب واسعاً للتهرب الضريبي والتهريب الجمركي لصالح الخزينة الإسرائيلية. علماً أن التقديرات تشير أن المالية العامة الفلسطينية تخسر سنوياً ما يقارب نصف مليار دولار نتيجة عدم وجود تمثيل فلسطيني على المعابر والموانئ التجارية.

تطورات المالية العامة في فلسطين:

حيث واجهت وزارة المالية والتخطيط والوزارات التنفيذية قيوداً أعاقتهم عن تنفيذ الإجراءات المطلوبة في تنفيذ الميزانية، وتسببت القيود المفروضة على ضوابط الإنفاق في تراكم المتأخرات وأثرت على الأداء في القطاعات الرئيسية مثل الصحة التي بلغت المتأخرات المستحقة عليها حوالي 100 مليون دولار أمريكي في عام 2016. حيث بلغت المتأخرات المترتبة على الحكومة خلال الربع الثاني من العام 2021 حوالي 846,6 مليون شيكل، منها نحو 563.5 مليون شيكل متأخرات غير الأجر، وحوالي 106,1 ملايين

شيكل متأخرات الأجور والرواتب، ومتأخرات الإرجاعات الضريبية بما يقارب 100,4 مليون شيكل، ونحو 69,3 مليون شيكل متأخرات النفقات التطويرية، فيما بلغت متأخرات المدفوعات المخصصة حوالي 7,3 ملايين شيكل. كما ارتفع الدين العام الحكومي مقوماً بالدولار نهاية الربع الثاني من العام 2021، بنحو 4,4%، ليبلغ حوالي 3.7 مليارات دولار ما يعادل (12,1 مليار شيكل)، إذ ارتفع الدين الحكومي المحلي بنحو 6,9%، ليبلغ حوالي 1.3 مليار دولار (المراقب الاقتصادي عدد 66 /2021).

ونظراً للانخفاض الحاد في المعونات من 27% من إجمالي الناتج المحلي عام 2008 إلى 1.8% عام 2021، تراكم لدى السلطة الفلسطينية رصيد ضخم من المتأخرات المستحقة لكل من القطاع الخاص وصندوق المعاشات التقاعدية، والاقتراض المحلي. ونظراً لأن خيارات التمويل المحلية لم تعد ممكنة، فإن من الأهمية بمكان الاستمرار في تطبيق الإصلاحات ذات الأولوية لزيادة الإيرادات وتحسين استدامة المالية العامة.

وبعد واحدة من أكبر فترات الركود على الإطلاق عندما انكمش الاقتصاد بنسبة 11.3% في عام 2020، وصل معدل النمو إلى 7.1% في عام 2021. وترجع هذه الزيادة أساساً إلى ارتفاع الاستهلاك في الضفة في أعقاب تخفيف الإجراءات المتعلقة بجائحة كورونا وزيادة عدد الفلسطينيين العاملين في إسرائيل والمستوطنات. وكان تعافي قطاع غزة أبطأ في ضوء جولة الصراع التي شهدتها في مايو/أيار 2021. وعلى الرغم من التعافي الاقتصادي، ظلت إدارة سياسات المالية العامة حافلة بالتحديات نظراً لأن حجم العجز قبل المعونات بلغ 1.26 مليار دولار، بينما بلغت المعونات مستوى قياسياً في الانخفاض إذ لم تتجاوز 317 مليون دولار في عام 2021. ونتيجة لذلك، اضطرت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى الاعتماد على الموارد المحلية لتمويل احتياجاتها، كما أنها تدفع رواتب جزئية منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2021 (تقرير البنك الدولي، الاقتصاد الفلسطيني، 2022).

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

تطور دور النفقات العامة وأصبح دوراً مهماً ومؤثراً في الاقتصاد القومي حتى إنها أصبحت أهم أداة من أدوات السياسة المالية، وأدركت معظم الدول هذا التأثير فأخذت تستخدم النفقات العامة أداة هامة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وأصبح تأثير النفقات العامة يشمل عدة مجالات. سيلقي الباحث نظرة موجزة على الآثار الاقتصادية، ولا يكون تأثير النفقات العامة بمعزل عن تأثير الإيرادات العامة لا سيما الضرائب لأنهما شقا السياسة المالية، ولعل أهم أثر للنفقات العامة هو إشباع الحاجات العامة، والهدف من

دراسة الآثار الاقتصادية هو معرفة النتائج المترتبة على تغير حجم الإنفاق العام على المتغيرات الاقتصادية الرئيسية الذي بدوره ينعكس على مستوى النشاط الاقتصادي بكامله، ومعرفة تلك النتائج ترشد واضع السياسة المالية لاستخدام الأدوات الأنسب لتحقيق أهدافه. للنفقات العامة آثار في الإنتاج والاستهلاك وتوزيع الدخل القومي والاستقرار الاقتصادي نوضحها بإيجاز فيما يلي:

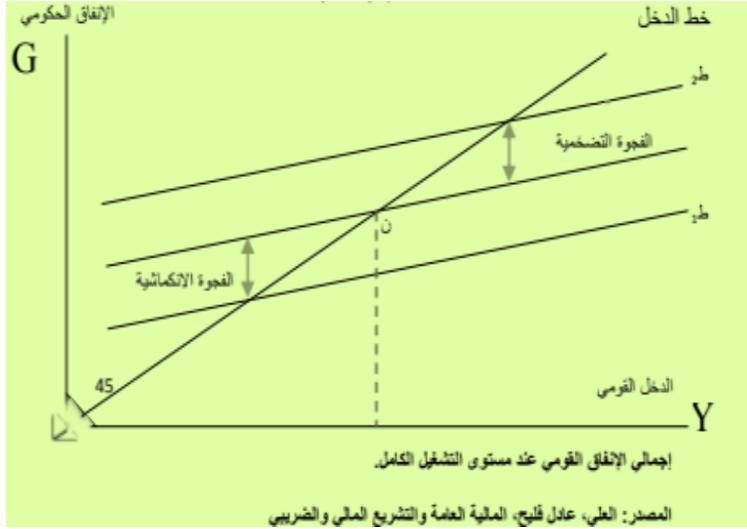
1- أثر النفقات العامة في الإنتاج والاستهلاك:

تؤثر النفقات العامة في الإنتاج بشكل مباشر من خلال تأثيرها في قدرة الأفراد على العمل بزيادة كفايتهم وقدراتهم الذهنية والجسمية وتأمينهم من مخاطر المستقبل، الأمر الذي يزيد قدرتهم على الإنتاج وزيادة دخولهم، وبالتالي زيادة معدل الادخار، ومن جانب آخر فإن للنفقات العامة تأثيراً غير مباشر في الإنتاج من خلال ما يعرف بأثر المضاعف والمعجل*، فمن خلال أثر المضاعف (من خلال تأثيراته في الاستهلاك) ستؤدي الزيادة الحاصلة في الإنفاق إلى زيادات متتالية في الدخل تفوق في حجمها الزيادة الأولية في الإنفاق النقدي، وبعد أن يبدأ تأثير المضاعف في الاستهلاك تبدأ تأثيرات أخرى في الاستثمار تعرف بأثر المعجل، وهو مشتق من الطلب على أموال الاستهلاك، حيث إن الزيادة في ذلك الطلب تؤدي إلى تغير في الإنفاق الاستثماري من خلال زيادة الطلب على وسائل الإنتاج كالآلات والمعدات، ويفسر ذلك بأن الزيادة في الدخل بقيمة المضاعف ستؤدي إلى زيادة الطلب على أموال الاستهلاك، ثم يجد المنتجون أنفسهم عاجزين عن تلبية الطلب الاستهلاكي في ظل الإمكانيات الحالية لهم، وبالتالي تحدث زيادة الإنفاق الاستثماري لشراء الآلات والمعدات التي تلبى الطلب الاستهلاكي.

*المضاعف: هو المعامل العددي الذي يوضح مقدار الزيادة في الدخل القومي الناتجة عن الزيادة في الإنفاق القومي من خلال ما تؤدي إليه تلك الزيادة من تأثيرات في الاستهلاك، أما المعجل فتأثيراته تكون على الاستثمار.

2- أثر النفقات العامة في الاستقرار الاقتصادي:

شكل رقم (4)



تتدخل الدولة في ظل عدم التوازن (أي في حالات الانكماش الاقتصادي أو التضخم) باستخدام أدواتها المالية المتمثلة في السياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية، فيتم استخدام النفقات العامة أداة هامة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ففي حالات التضخم يحدث قصور في العرض الكلي عن مواكبة الطلب الكلي، بمعنى أن تكون قوة شرائية زائدة تلجأ الدولة إلى امتصاصها من الإنفاق الحكومي على السلع

الكالمية مصحوباً بزيادة في الضرائب، ومع عدم الإخلال بالإنفاق الذي يهدف إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للتخلص من الفجوة التضخمية، أما في حالة الانكماش فيكون قصور في الطلب الكلي، فتلجأ الدولة إلى خلق قوة شرائية جديدة لتحفيز الطلب الفعلي بزيادة الإنفاق الحكومي، وتخفيض الضرائب تحفيزاً وتشجيعاً للإنفاق القومي حتى يقترب مستواه من مستوى الإنتاج القومي فتختفي الفجوة الإنكماشية تدريجياً. يتضح ذلك من خلال الشكل رقم (4).

3. أثر النفقات العامة في توزيع الدخل القومي:

تلعب الدولة دوراً هاماً في توزيع الدخل والتأثير فيه من خلال تحديد الأثمان وعوائد عوامل الإنتاج، وتكون إما بشكل مباشر من خلال تحديد الحد الأدنى للأجور وإقرار حد معين لسعر الفائدة، وكذلك تحديد نسبة معينة من الأرباح لتوزيعها، وإما بشكل غير مباشر من خلال تحديد أثمان السلع والخدمات المنتجة، ويترتب على ذلك التأثير في عوائد الإنتاج.

الفصل الثاني

تحليل نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية

تحليل البيانات الثانوية للنفقات:

أولاً: التطورات الكمية للنفقات العامة:

في عام 1994م تسلمت السلطة الفلسطينية زمام الأمور، فعملت على إنشاء أول جداول مالية تلخص الإيرادات والنفقات، وكانت أول موازنة تقدم للمجلس التشريعي في عام 1997م معظمها من الضرائب غير المباشرة والرسوم الجمركية، وحسب الإحصائيات فإنه في عام 2000م وصل إجمالي الموازنة المالية 964 مليون دولار، وتشكل الضرائب غير المباشرة حوالي 90%، ووصل التمويل الخارجي لهذا العام حوالي 422 مليون دولار حيث شكلت الرواتب حوالي 60 %، من مجموع النفقات الجارية من موازنة السلطة الفلسطينية. (صبري، ص9، 2000)

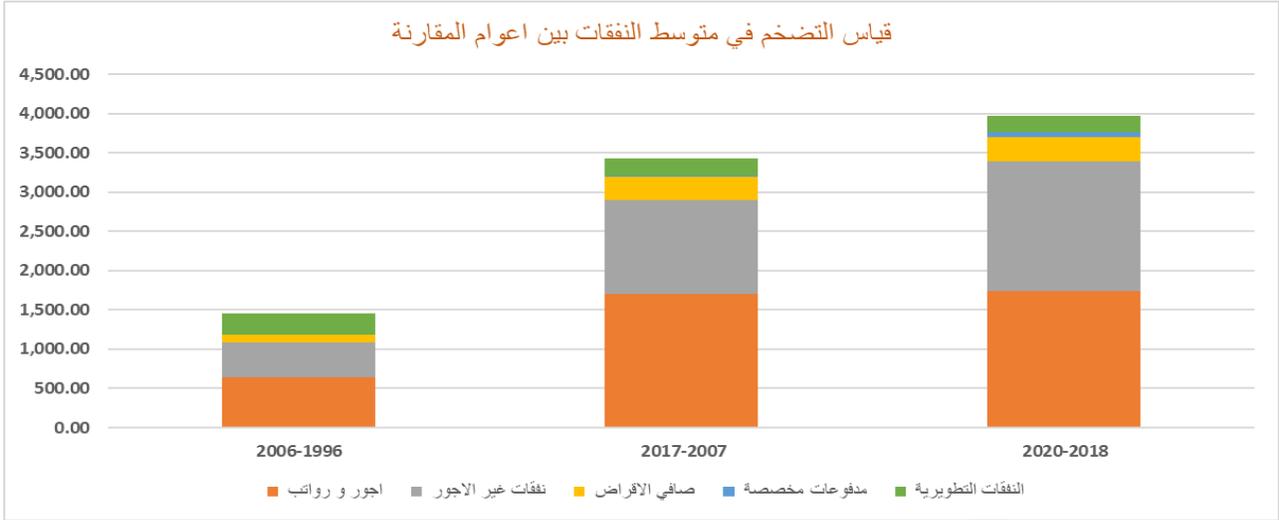
إذ الموازنة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية مرت بمراحل متسلسلة بدءاً من عام 1994م إلى 1999م، مروراً بمرحلة التراجع ما بين عامي 2000م-2002م بسبب الانتفاضة الثانية، وبعدها بدأت مرحلة الإصلاح، ومن ثم قدوم حركة حماس وتسلمها للحكم في العام 2008م والتي تخللها الانفصال السياسي بين الأقطاب السياسية الفلسطينية، ومن خلال الاطلاع على بنود الموازنة فإن الموازنة الفلسطينية تعاني إلى حد ما من العشوائية بسبب التقلبات السياسية والاقتصادية في المنطقة، وضعف الموارد الطبيعية والتبعية للاقتصاد الإسرائيلي، فبالرغم من المحاولة الجادة لتحويل الموازنة من موازنة بنود إلى موازنة برامج وأداء، إلا أنه من الصعب بمكان الوصول إلى ذلك، فكلما عقد العزم على التحسين يحدث هناك معيقات غير موجودة في الحسبان مثل الانتفاضات والحروب في الضفة الغربية وقطاع غزة المتمثلة في الحصار وحجز أموال المقاصة بشكل متكرر حتى يومنا هذا (أبو القمصان، 2015، ص60).

يتكون هيكل النفقات العامة للسلطة الفلسطينية من نوعين رئيسيين هما: النفقات الجارية والنفقات التطويرية، تشمل النفقات الجارية نفقات الرواتب والأجور، نفقات جارية غير الرواتب والأجور (كالنفقات التشغيلية والتحويلية والرأسمالية)، وكذلك صافي الإقراض المتمثل في الإقراض المباشر المدفوع من وزارة المالية والإقراض غير المباشر المخصص من إيرادات المقاصة؛ (حيث يتضمن

مدفوعات الحكومة بدل فواتير المرافق المستحقة على هيئات الحكم المحلي، والخصومات الضريبية أو الخسائر المرتبطة بتسويق منتجات البترول)، والجزء الأعظم منه هو إقراض غير مباشر عن طريق خصم فواتير الخدمات العامة المتركمة على الهيئات المحلية المتخلفة عن دفعها لصالح الشركات الإسرائيلية المزودة لهذه الخدمات مباشرة من إيرادات المقاصة الشهرية دون الرجوع إلى السلطة الفلسطينية، على أن تقوم هذه الهيئات في مرحلة لاحقة بتسديد بعض من متأخراتها لصالح السلطة.

تزايدت النفقات الفلسطينية بمعدل سنوي بلغ تقريباً 14% خلال الفترة (1996 - 2000)، أما في الفترة ما بين 2001 - 2002 وكما يوضحها الجدول، فالنفقات العامة انخفضت بمعدل 14% في عام 2001 عنها في 2000، وانخفضت كذلك بنسبة 13% في عام 2002 عنها في 2001، ويرجع ذلك للتدهور الذي عانى منه الاقتصاد الفلسطيني بعد اندلاع انتفاضة الأقصى في أواخر عام 2000 نتيجة للممارسات التي انتهجتها قوات الاحتلال الإسرائيلي، وحدث تراجع كبير في مستوى النشاط الاقتصادي، ما أثر على الموازنة العامة للسلطة في العامين (2001 - 2002) حيث انخفضت المساعدات والمنح الدولية الموجهة للسلطة الأمر الذي أدى إلى انخفاض النفقات التطويرية الممولة من المنح والمساعدات الخارجية بمقدار 138 مليون دولار في عام 2001، و227 مليون دولار في عام 2002 عن الإجمالي في عام 2000 كما في الشكل، وبلغت النفقات التطويرية غير الممولة من خزينة السلطة في هذا العام 456 مليون دولار، لتشكل بذلك 27% من إجمالي النفقات العامة في عام 2000، وهي نسبة كبيرة تجعل الموازنة الفلسطينية تتأثر مباشرة بتغيير حجم هذه المنح والمساعدات.

شكل رقم (5): متوسط نفقات السلطة الفلسطينية بين أعوام المقارنة (تم اعتماد ثلاثة متوسطات للمقارنة)



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

يلاحظ من الشكل رقم (5) أن النفقات العامة خلال فترة الدراسة قد أخذت بالتزايد، وأن النفقات الجارية تستحوذ على الحصة الكبرى من النفقات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة (2020-1996) ويحتل بند الأجور والرواتب الجزء الأكبر من النفقات العامة خلال فترة الدراسة، في حين تشكل النفقات التطويرية سواء كانت الممولة من الخزينة أو من الدول المانحة نسبة منخفضة جدا من النفقات العامة خلال الفترة نفسها. ومما لا شك فيه أن هذه النسبة المتدنية لا تتناسب والأهداف المرجوة في الحدود الدنيا من أجل النهوض بالنمو الاقتصادي الفلسطيني، ومكافحة أفتي البطالة والفقر والارتقاء إلى مستويات التعليم والتأهيل والصحة العامة.

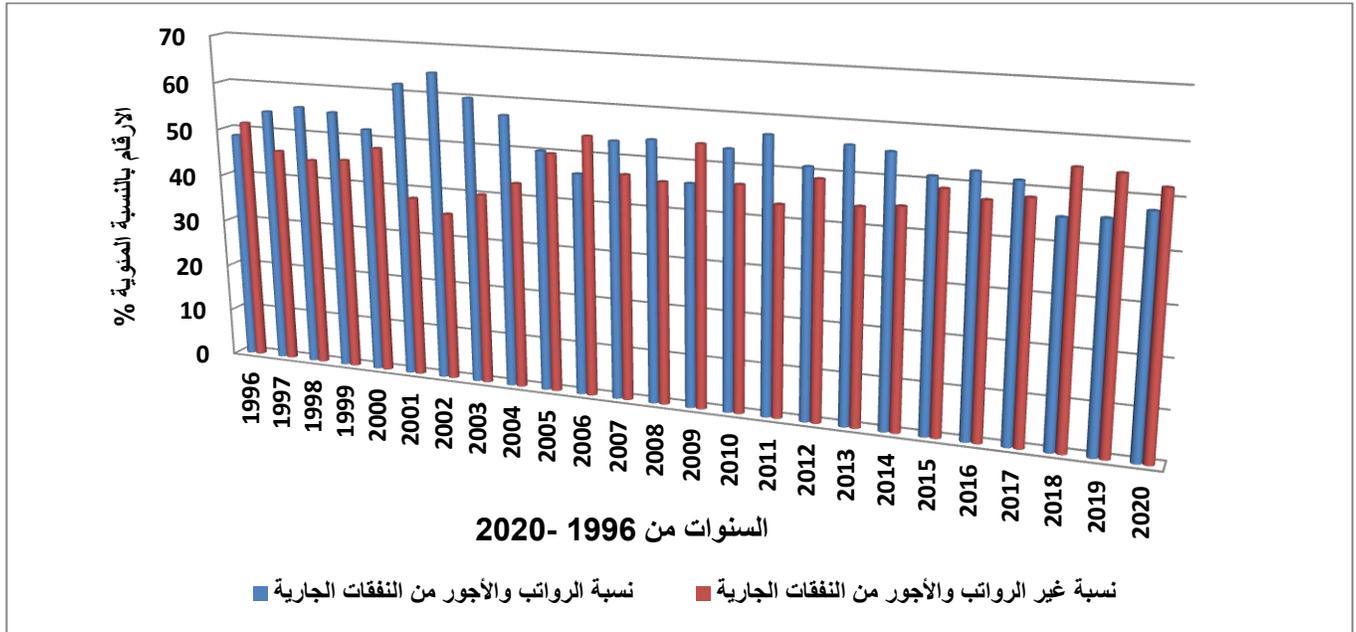
تشير الإحصاءات إلى أنه في أول خمس سنوات من تأسيس السلطة كانت النفقات الجارية تمول من خلال الإيرادات المحلية، ويتم توجيه المساعدات الدولية إلى تمويل الإنفاق التطويري من أجل مشاريع البنية التحتية، فقد كانت السلطة حينها مسيطرة على إنفاقها، وفي عام 1999 وصلت الأجور والرواتب إلى ما يقارب 55% من النفقات الجارية، والتي تعتبر نسبة مرتفعة وذلك بسبب بدء السلطة ممارسة صلاحياتها وإنشاء المؤسسات والوزارات حيث قامت بزيادة أعداد الموظفين في القطاع الحكومي، ومع حدوث الانتفاضة الثانية وسيادة الظروف السياسية غير المستقرة والحصار الاقتصادي فضلا عن زيادة الضغوط الاجتماعية وتوقف حركة العمل في الأراضي المحتلة في الفترة (2000 . 2002) اضطرت السلطة إلى زيادة نفقاتها وزيادة مستويات التشغيل العام وهو ما أدى إلى زيادة الأجور والرواتب، حيث تجاوزت نسبتها في تلك الفترة بالمتوسط 59% من النفقات الجارية للسلطة، على الرغم من أن هذا البند قد حقق

تراجعاً عام 2002 بنسبة 3% مقارنة بالعام 2001، إلا أنه قد بقي مرتفعاً، حيث ارتفعت نسبته في النفقات الجارية لتصل إلى 63% بسبب تدهور البنود الأخرى المكونة للنفقات الجارية. وعلى الرغم من الإجراءات التي اتخذتها السلطة للحد من التوظيف استمر بند الأجور والرواتب في الارتفاع إلى أن وصل إلى 1001 مليون دولار عام 2005. وعقب فوز حركة حماس في الانتخابات شهدت تلك الفترة حالة من النشف والتخفيض في الإنفاق العام وتخفيض بند الأجور والرواتب لتصبح مساهمته 46% في النفقات الجارية عام 2006، وعلى الرغم من ذلك بقيت نفقات السلطة مرتفعة قياساً على إيراداتها، وعلى إثر أحداث عام 2007 وما صاحبها من تغيرات أدت إلى الانقسام الفلسطيني - الفلسطيني، ارتفعت النفقات العامة بشكل كبير ما يقارب 69% مقارنة بعام 2006، واستمرت الأجور والرواتب في الارتفاع حتى عام 2014، وإن حدث انخفاض عام 2012 عما كانت عليه في 2011 فإنه انخفاض لا يذكر مقارنة بالارتفاع الذي يحدث في النفقات الجارية، والتي استمرت في الارتفاع حتى عام 2015 (أبو مدللة، الخضري، 2016).

ويمكن إجمال أسباب زيادة معدلات النفقات العامة للسلطة فيما يلي:

1. ارتفاع عدد موظفي القطاع الحكومي وفاتورة الأجور والرواتب، ما شكل عبئاً مالياً على الموازنة العامة، وتكمن المشكلة في الرواتب المرتفعة نسبياً إذ يصل متوسط الراتب السنوي لموظفي السلطة الفلسطينية بشكل عام، للموظف 11059 دولاراً أمريكياً.
 2. انخفاض حصة النفقات التطويرية من النفقات العامة.
 3. ارتفاع نفقات وزارة الداخلية والأمن الوطني.
 4. زيادة المدفوعات التحويلية الخاصة بتمويل الخدمات الاجتماعية والتحويلات المقدمة لمحدودي الدخل والفقراء والتحويلات الطبية.
- وبذلك كان للأجور والرواتب الدور الأكبر في تزايد النفقات الجارية، ولهذا تعاني السلطة من مشكلة في التوظيف أدت إلى تفاقم معدلات النفقات العامة بشكل أكبر من معدلات الإيرادات العامة، ومن أجل سد هذه الفجوة اعتمدت السلطة بشكل أساسي على المنح والمساعدات الدولية، وعليه، فإن اعتماد السلطة بنسبة كبيرة على إيرادات غير مؤكدة، تتمثل في إيرادات المقاصة والمنح والمساعدات الدولية في تمويل النفقات العامة، أدى إلى استمرار زيادة النفقات العامة بشكل أكبر من الإيرادات العامة وزيادة العجز في الموازنة العامة الفلسطينية.

شكل رقم(6): نسبة الرواتب والأجور من النفقات الجارية



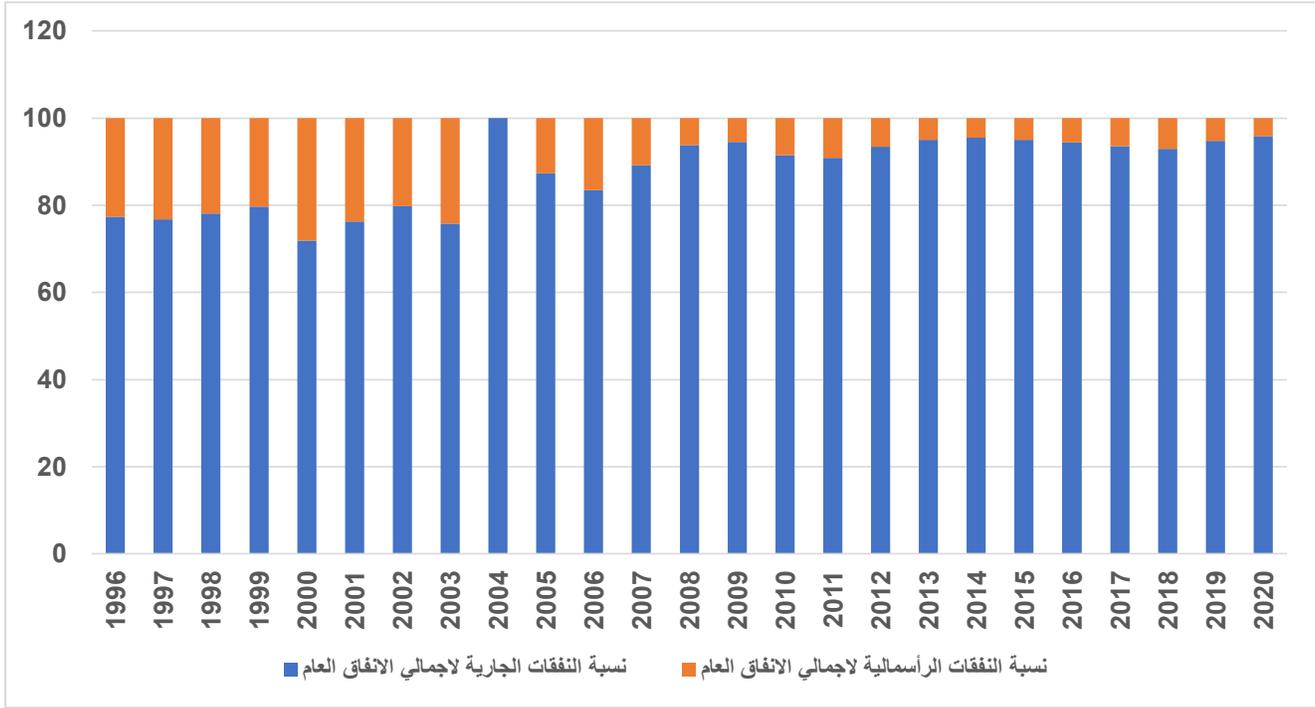
(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

الشكل رقم (6) يبين نسبة الرواتب والأجور من النفقات الجارية حيث إن فاتورة الأجور المرتفعة لا تزال تمثل تحديًا ماليًا كبيرًا على الرغم من مساعي السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تخفيض نسبة الرواتب والأجور من النفقات الجارية. إذ إن متوسط فاتورة أجور السلطة الفلسطينية 55% من إجمالي النفقات، و52% من النفقات المتكررة، و83% من إيراداتها. في حين أن متوسط نسبة فاتورة الأجور / الإيرادات للدول بشكل عام هو 25%. حيث بلغ عدد الموظفين العموميين، في نهاية 2011، بين مدني وعسكري نحو (152,098) موظفًا، من بينهم (86599) موظف خدمة مدنية. وبلغت القيمة الإجمالية لرواتبهم مع نهاية 2011 نحو (1.71) مليار دولار. ويضاف إلى تلك الفاتورة تكلفة تتمثل بنفقات رواتب التقاعد لعدد كبير من الوزراء والمسؤولين الحكوميين الذين تم تعيينهم في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة في المؤسسات العامة والحكومية أثناء فترة الانقسام، كما يضاف أيضا التبعات المالية التي تترتب على عدم انخراط نحو 37 ألف موظف عمومي في أعمالهم ضمن المؤسسات الحكومية في غزة رغم تقاضيهم رواتبهم بانتظام. ويُضاف إلى ذلك بالطبع مخصصات التقاعد والتي تتصاعد مع الوقت لبلوغ عدد متزايد من الموظفين سن الستين. فيما بلغ عدد الموظفين حتى 2012/12/1 (88797) موظفًا/ة مدنيًا. أما بخصوص عدد موظفي الخدمة المدنية والوظيفة العمومية بالنسبة إلى حجم السكان مقارنة بدول أخرى فنجد أن فلسطين تأتي في نطاق ما هو دارج إقليميًا وعالميًا. ورغم ذلك تعتبر هذه النسبة عالية من

وجهة نظر البنك الدولي حيث يرى أنه إذا ما أُخذ عدد الموظفين وفاتورة الرواتب في الحسبان يلاحظ أن حجم فاتورة الرواتب نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي البالغ 22% هو من النسب العالية عالمياً، ويتوزع الموظفون على (59) مرفقاً حكومياً (تستحوذ وزارتا التربية والتعليم والصحة وحدهما على (56,785) موظفاً من مجموع (86599)، تحمل مسميات مختلفة مثل: وزارة، جهاز، مجلس، هيئة، ديوان، سلطة، مؤسسة، مكتب، محافظة. وبخصوص توزيع الموظفين هناك سبع فئات هي: العليا، الأولى، الثانية، الثالثة، الرابعة، الخامسة، (ديوان الموظفين، قانون الخدمة المدنية رقم 4 وتعديلاته لسنة 1998).

وبالتالي فإن التحكم في فاتورة الأجور هو المحور الرئيسي لتقليل العجز المالي المزمّن للسلطة الفلسطينية، لا سيما أن مساعدات المانحين لم تكن كافية لتغطيتها. ونلاحظ أن متوسط الراتب المرتفع للغاية المدفوع للموظفين في جداول رواتب السلطة الفلسطينية هو السبب الرئيسي وراء فاتورة الأجور الباهظة. حيث لا يتجاوز متوسط التوظيف الحكومي ثلث مثيله في الضفة الغربية وقطاع غزة، تدفع السلطة الفلسطينية أجوراً أعلى من أي منطقة أخرى في العالم بالنسبة إلى حجم اقتصادها (يُقاس بمتوسط الأجور بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد). في حين أن تكلفة المعيشة في الأراضي الفلسطينية تبدو أعلى قليلاً مما هي عليه في البلدان الأخرى ذات الدخل المتوسط الأدنى، وهو ما قد يفسر جزئياً متوسط الأجر المرتفع في القطاع العام مقارنة بالدول الأخرى، فإن السياسات الحكومية وممارسات إدارة فواتير الأجور هي أهم العوامل.

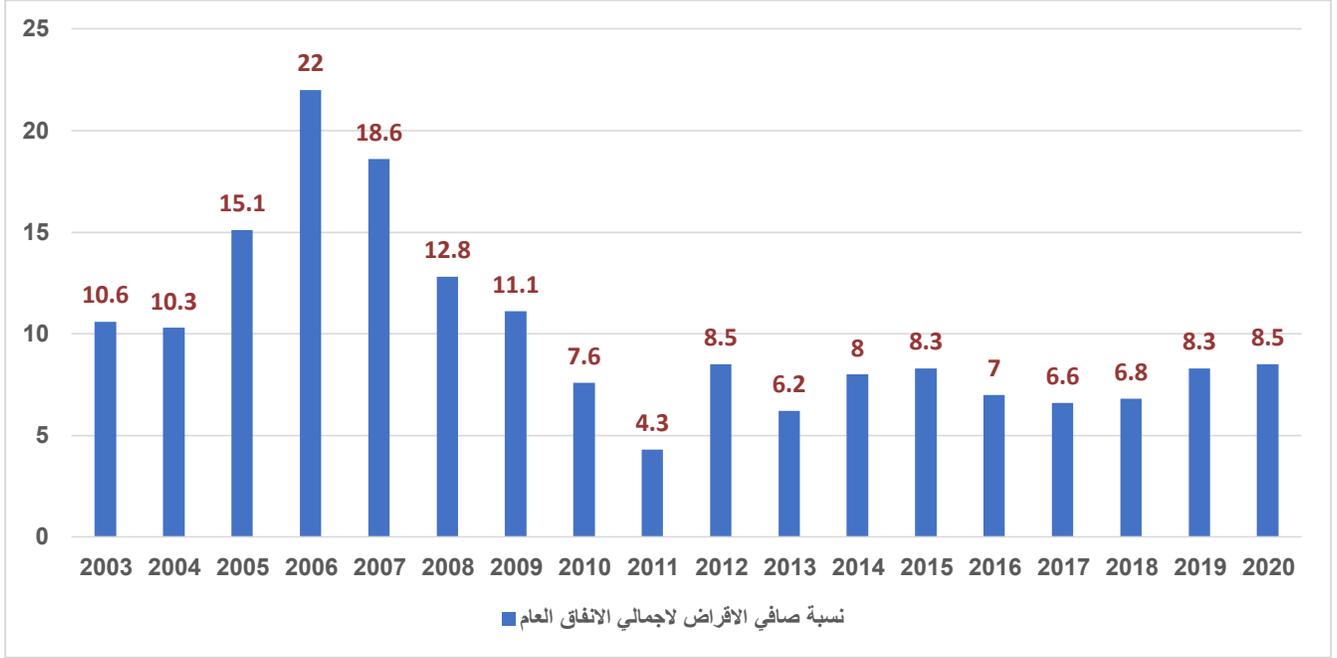
شكل رقم (7): نسبة النفقات الجارية والرأسمالية إلى إجمالي الإنفاق العام



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على بيانات الواردة في المرفق رقم (1))

نلاحظ في الشكل رقم (7) والذي يمثل نسبة النفقات الجارية والرأسمالية إلى إجمالي الإنفاق العام حيث استحوذت النفقات الجارية على الحصة الكبرى من إجمالي الإنفاق العام من نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ العام 1996-2020 كما هو ملاحظ في الشكل، ولكن نلاحظ أن النفقات الجارية بدأت تزداد منذ العام 2009 حتى عام 2020 وذلك بعد انتفاضة الأقصى، لإعادة إعمار المناطق المدمرة والتوسع في التطور المؤسسي، كما نلاحظ أن الإنفاق الفعلي للنفقات الجارية ارتفع بشكل ملحوظ حيث كانت الحصة الكبرى للرواتب والأجور.

شكل رقم (8): نسبة صافي الإقراض إلى إجمالي الإنفاق العام



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

في سياق الأزمة المالية المزمنة التي تعاني منها السلطة الوطنية الفلسطينية والذي نلاحظه في الشكل رقم (8) بما يتعلق بنسبة صافي الإقراض إلى إجمالي الإنفاق العام، وفي ظل تراجع الدعم الخارجي بشقيه: للموازنة العامة والدعم التطويري، وفي ضوء ضعف نتائج النجاح لخطة الترشيح والتشفير الحكومية المعلنة منذ أعوام، شكّل استمرار إنفاق الأموال العامة تحت بند صافي الإقراض تحدياً كبيراً للسلطة الفلسطينية. مستنزفاً الموازنة العامة ومبديداً أو يؤجل جزءاً مهماً من الإيرادات، كما هو ملاحظ في الشكل البياني وصلت نسبة صافي الإقراض 22% من الإنفاق إلا أن السلطة مع خطط التشفير خفضت ذلك حتى عام 2011، ثم بدأ بالارتفاع حتى عام 2020 ما يشكل تحدياً كبيراً يجب التصدي له من خلال سياسات وترتيبات وإجراءات لوقف تبديد المال العام وصولاً إلى إلغاء هذا البند غير القانوني من الموازنة. إن الفرضية الأساسية التي يجب الانطلاق منها في معالجة بند صافي الإقراض هي في وجود سياسة مالية فعالة وإدارة صارمة لملاحقة ومتابعة الأطراف المسؤولة عن هذه الديون لدى الجانب الإسرائيلي. والجدير بالذكر أن صافي الإقراض يمثل

المبالغ التي تقتطعها إسرائيل من إيرادات المقاصة مقابل الخدمات والمنافع التي تقدمها بعض الشركات الإسرائيلية كشركة الكهرباء القطرية والمياه والخدمات الطبية بشكل أساسي.

شكل رقم (9): توزيع النفقات العامة، حسب توزيعاتها



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

الشكل رقم (9) يبين توزيع النفقات العامة، حسب توزيعاتها وهي النفقات الجارية (وتشمل أجوراً ورواتب، نفقات غير الأجرور، صافي الإقراض، ومدفوعات مخصصة) بالإضافة إلى النفقات التطويرية. ويلاحظ الانخفاض الشديد في النفقات التطويرية. واصلت النفقات العامة للسلطة الفلسطينية الارتفاع وبلغت 4123.7 مليون دولار، حيث ارتفعت النفقات العامة بشكل ملحوظ منذ عام 1996 حتى عام 2006 وفي العام 2007 بدأت الزيادة في فاتورة النفقات حيث استحوذت النفقات بالأجرور والرواتب على الجزء الأكبر من إجمالي النفقات العامة، تليها النفقات غير الأجرور وبند صافي الإقراض. حتى عام 2020 بدأ الإنفاق الفعلي بالانخفاض ويعزى هذا الانخفاض إلى توقف تحويل إيرادات المقاصة بالإضافة إلى أزمة فيروس كورونا والتي أدت إلى توقف شبه تام في الحركة الاقتصادية وبالتالي عجز الحكومة عن أداء التزاماتها تجاه الموظفين. كما ان فاتورة الرواتب على أساس الاستحقاق بلغ من الربع الثاني عام 2020، 1.7 مليار شيكل وتوزعت فاتورة الرواتب والأجرور بين أربعة محاور أساسية وهي حسب الأهمية الأمن والنظام العام حيث بلغت نسبته 39.7%، ثم وزارة التربية والتعليم بنسبة 33.8%، ووزارة الصحة 10%، والخدمات العامة نحو 8.4%، والقطاعات الأخرى 8%.

أما بند غير الأجور فارتفع على أساس الالتزام بنسبة 32.4% مقارنة بالربع الأول من العام، 2020 حيث شكل الإنفاق الفعلي ما يقارب 50.4% من المبلغ المستحق على أساس الالتزام، والجدير بالذكر أن النفقات التحويلية والإنفاق على استخدام السلع والخدمات يشكلان الجزء الأكبر والأهم من نفقات غير الأجور (نحو 85% منها على أساس الالتزام ونحو 91.1% على الأساس النقدي).

حيث شكلت النفقات التحويلية خلال الربع الثاني من عام 2020 حوالي 75.6% من إجمالي نفقات غير الأجور، وتوزعت بين ثلاثة محاور أساسية هي فوائد الضمان الاجتماعي (المعاشات المدنية والعسكرية) نحو 299.8 مليون شيكل، والمساعدات الاجتماعية بلغت نحو 196 مليون شيكل، ومساعدة العوائل غير المقتدرة بنحو 70.8% مليون شيكل، وتوزع المتبقي 47.7 مليون شيكل بين إعانات البطالة والتعويض عن أضرار طارئة وغيرها من التحويلات الأخرى. أما الإنفاق التطويري فارتفع خلال الربع الثاني من عام 2020 بنسبة 52.9% ليلعب 115.1 مليون شيكل، وشكل الإنفاق التطويري نسبة 65.1 بالمئة من حجم الإنفاق على هذا البند وفق أساس الالتزام، حيث بلغ 7.2% من إجمالي النفقات العامة وهو ما يشير إلى صعوبة الوضع المالي للحكومة وعدم رصد الأموال اللازمة لتنفيذ مشاريع تطويرية تسهم في استدامة وضعها المالي على المدى المتوسط والبعيد.

شكل رقم (10): توزيع النفقات بين جارية وتطويرية

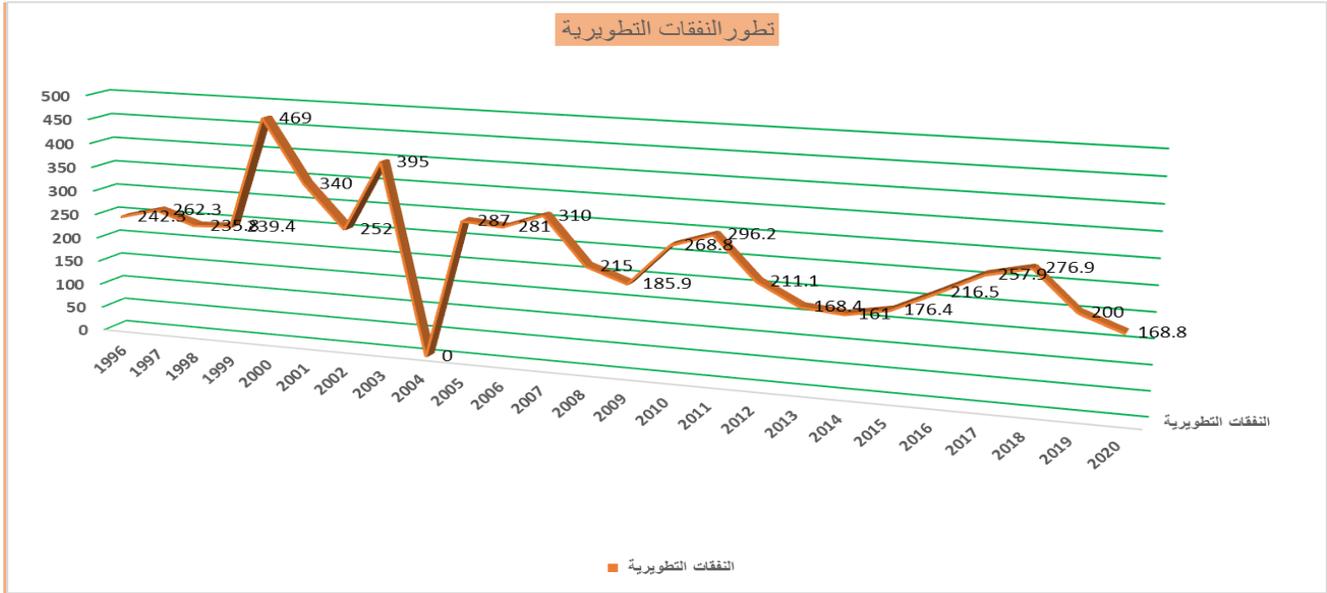


(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

الشكل رقم (10) يوضح كيف تتميز النفقات التطويرية عن النفقات الأخرى بالعمر الافتراضي والبعد التطويري الترموي، وبهذا المفهوم، تكون للإنفاق التطويري عوائد حالية ومستقبلية، وهذه العوائد تكون على شكل أرباح أو زيادة في التشغيل أو زيادة التكوين الرأسمالي الثابت (الاستثمار)، أو عوائد غير مباشرة لها عالقة بتحسين البيئة الاقتصادية والاجتماعية وتحسين بيئة الأعمال من خلال تحسين البنية التحتية. بمعنى آخر، إن هذه النفقات ذات بعد ترموي اقتصادي واجتماعي. بشكل عام وليس دائماً، فالنفقات التطويرية من وجهة نظر الموازنة الفلسطينية تعتبر غير طارئة وأولوياتها عادة ما تكون متأخرة بسبب قلة الإمكانيات المالية وضعف مصادر الإيرادات المحلية، ويتم الاعتماد في تمويلها على الدول المانحة أو على إيرادات من خارج صندوق الإيرادات الضريبية، وهذا ما انتهجته السلطة الفلسطينية خلال سنوات إعداد الموازنة.

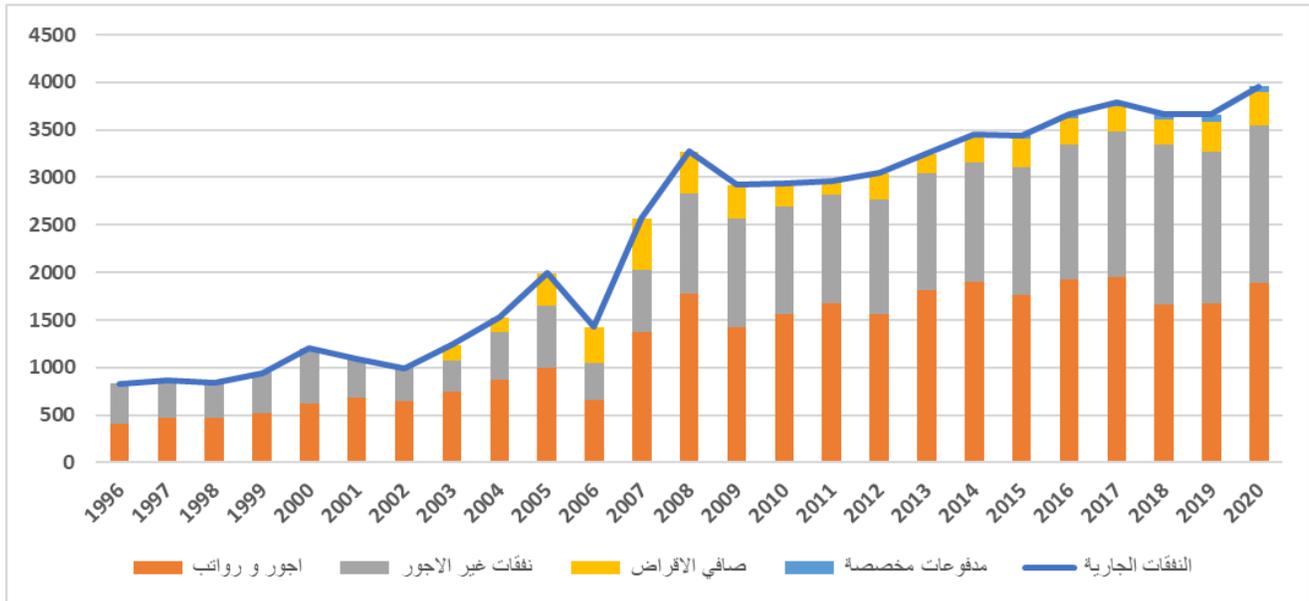
هنا، تجدر الإشارة إلى أن التمويل الخارجي جزآن، أحدهما لدعم الموازنة، والآخر للإنفاق التطويري، وعادة يكون ما هو مخصص لدعم الموازنة ثلاثة أضعاف الإنفاق التطويري، وخاصة بعد العام 2001، وقبل ذلك، كان معظم الدعم الخارجي موجهاً إلى الإنفاق التطويري. تشير البيانات التاريخية لهذا الإنفاق، كما هو مبين في الشكل رقم (11)، إلى أن النفقات التطويرية اعتمدت على التمويل الخارجي من الأساس، وأخذت الموازنة الفلسطينية هيكلتها التي رسخت تضخماً في النفقات الجارية بشكل مطرد وبشكل لا يمكن التراجع عنه بسهولة، إذ إن إصلاحه يحتاج إلى فترة زمنية طويلة، وحتى إن تم تثبيت مستوى الزيادة في النفقات في السنوات الأخيرة، أي أن النفقات الجارية وصلت إلى حد مرتفع لا يمكن التراجع عنه بسهولة، فكان ذلك على حساب النفقات التطويرية التي أصبحت من الصعب تغطية النقص فيها عن طريق زيادة المخصصات من الإيرادات المحلية، فذلك يؤدي إلى اقتطاع إنفاق جار، وقد يكون طارئاً أو التزاماً مالياً لا يمكن التخلي عنه، فيتم إعطاؤه أولوية على النفقات التطويرية. وفي المحصلة، أثر تراجع التمويل الخارجي بشكل سلبي على كل من دعم الموازنة والنفقات التطويرية، حيث بدأ التراجع بشكل تدريجي بعد عام 2008 ليصل إلى النصف مقارنة بالفترات السابقة.

شكل رقم (11): تطور النفقات التطويرية



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

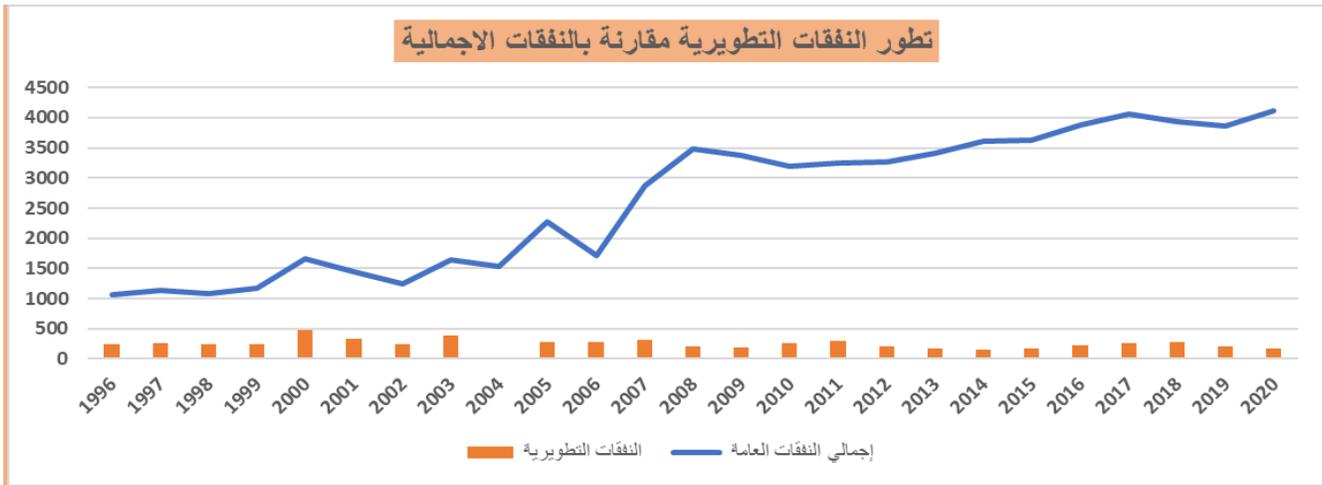
شكل رقم (12): تطور النفقات الجارية من 1996-2020



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم (1))

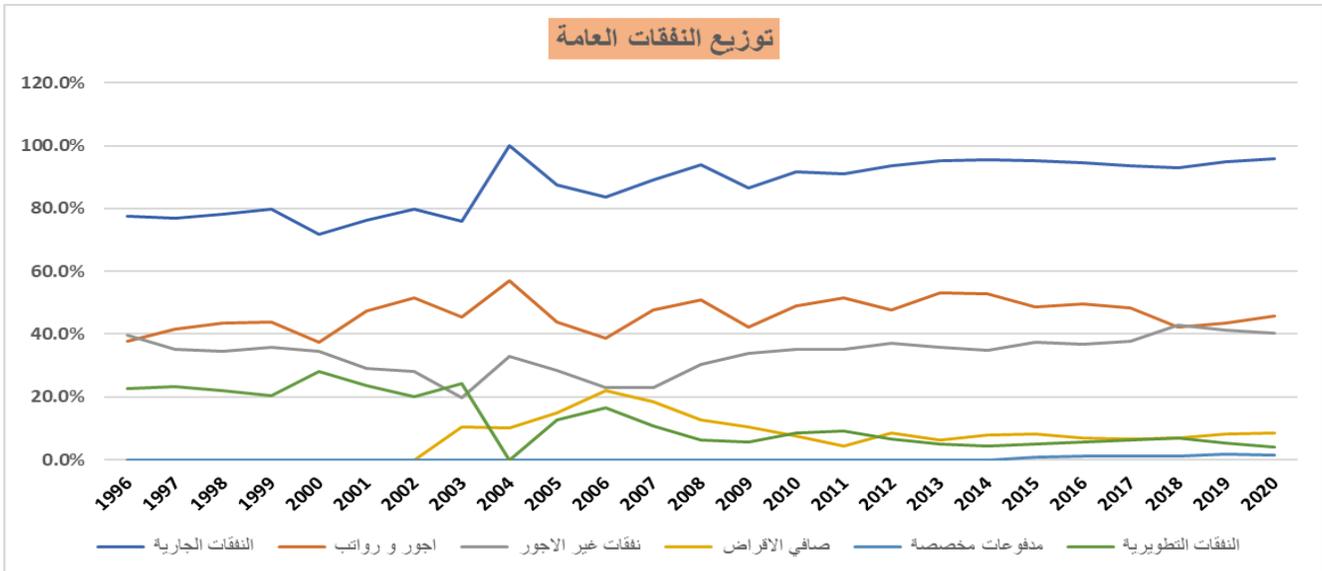
يظهر الشكل رقم (12) تطور النفقات الجارية حسب توزيعاتها وهي تشمل أجورا ورواتب، نفقات غير الأجور، صافي الإقراض، ومدفوعات مخصصة، إذ نلاحظ من الشكل أن فاتورة الرواتب منذ عام 1996 حتى عام 2020 لديها الحصة الكبرى من نفقات الميزانية حيث كانت الأكثر منذ عام 2008 حتى عام 2020، وهي التي تمثل العبء الأكبر على كاهل الحكومة الفلسطينية، بعد ذلك تأتي نفقات غير الأجور التي ازدادت منذ عام 2008 حتى عام 2020، وبدا بند صافي الإقراض يشكل التحدي الأكبر للحكومة الفلسطينية منذ عام 2003 والذي بدأ يظهر بشكل كبير عام 2007 حتى عام 2020، حيث تعاني السلطة الفلسطينية من قضية اقتطاع الاحتلال الإسرائيلي أموال المقاصة والتي تشكل عبئا على الحكومة الفلسطينية حتى إنجاز هذا التقرير.

شكل رقم (13): تطور النفقات التطويرية مقارنة بالنفقات الإجمالية



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم(1))

شكل رقم (14): توزيع النفقات العامة



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم(1))

الشكل رقم (14) نستعرض فيه الموضوع الأهم في توزيع النفقات العامة ونلاحظ من الشكل ما يلي:

1. يشكل الإنفاق على المؤسسة الأمنية قرابة 22% (أي الخمس تقريبا) من مجموع الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية، ويرجع ذلك في المقام الأول إلى تضخم عمليات التوظيف في الأجهزة الأمنية، حيث بلغ عدد منتسبي المؤسسة الأمنية في موازنة العام 2021 قرابة 65 ألف موظف أمن (علما أن إجمالي عدد موظفي السلطة الفلسطينية المدنيين والعسكريين حتى الربع الأول من عام 2022 يصل في الضفة وغزة نحو (136) ألف موظف، من المثبتين، ويرتفع الرقم إلى (210) آلاف مع إضافة المتقاعدين، والمخصصات الاجتماعية، ومخصصات الأسرى والمحربين، وذوي الشهداء). الأمر الذي شكّل عبئا كبيرا على أوجه الإنفاق لباقي مراكز المسؤولية.

2. على الرغم من أن قطاع الزراعة يعد قطاع الأمن الغذائي، وهو القطاع الذي نعول عليه في جهود الانفكاك الاقتصادي عن دولة الاحتلال، فإن مخصصات وزارة الزراعة في الموازنة العامة خلال النصف الأول من العام 2020 بلغت 7.55 مليون شيكل، أي أقل من 1 %، من إجمالي النفقات المتحققة خلال النصف الأول من العام. شكلت نسبة فاتورة الرواتب من إجمالي نفقات وزارة الزراعة 64 %، والإنفاق التطويري على وزارة الزراعة خلال النصف الأول من العام بلغ 3,12 ملايين شيكل على أساس الالتزام، أي فقط 35% من المتوقع للفترة ذاتها خلال العام الماضي. ومن الجدير بالذكر أن إحدى أولويات الحكومة الفلسطينية الاهتمام بالقطاع الزراعي، حيث تم خلال العام 2019 في الربع الرابع إطلاق خطة التنمية بالعناقيد والتي من ضمنها خطة العنقود الزراعي، حيث تم رصد 23 مليون دولار للاستثمار في محافظة قلقيلية، أي ما يعادل حوالي 80 مليون شيكل، في حين بلغ الإنفاق التطويري لوزارة الزراعة خلال العام الماضي 50 مليون شيكل. تم تخصيص 80 مليون شيكل كموازنة تطويرية، في حين أظهرت بيانات وزارة المالية أن ما تم إنفاقه خلال النصف الأول على أساس الالتزام 12 مليون شيكل أي فقط 15% من الموازنة. مع الإشارة أن ما تم إنفاقه فعليا على القطاع الزراعي خلال النصف الأول من العام حوالي 6 ملايين شيكل، أي حوالي 3 % من إجمالي الإنفاق التطويري، جميعها من التمويل الخارجي، الأمر الذي يثير تساؤلات كبيرة عن مدى جدية المالية العامة الفلسطينية في برامجها وخططها في تعزيز مقومات اقتصاد التنمية والصمود والانفكاك.

3. يمثل الإنفاق على التعليم والصحة عصب العدالة الاجتماعية، وعصب التمكين والتنمية المنشودة، ويكون ذلك من خلال توفير نوعية حياة صحية وتعليمية أفضل للمواطنين، الأمر الذي يتطلب إنفاقا أكبر على التأمينات الصحية وتجهيز المستشفيات والمراكز

الصحية واستقطاب الكوادر الطبية الكفؤة، إضافة إلى توفير التعليم المجاني لطلبة المدارس وبناء مدارس في كافة التجمعات السكانية وتجهيزها بالبنى التحتية والوسائل التعليمية المساندة والكوادر البشرية المؤهلة.

كل ذلك يتطلب مخصصات أكبر لوزارتي الصحة والتربية والتعليم، إضافة إلى مخصصات أكبر لوزارة الزراعة، ويكون ذلك من خلال ترشيد الإنفاق لبعض مراكز المسؤولية (وعلى رأسها المؤسسة الأمنية) من أجل إعادة تخصيص وتوجيه الموارد المالية في الموازنة العامة وجهة تنمية تمكينية من خلال تتبع الإنفاق على وزارة الصحة خلال النصف الأول من العام 2020 مقارنة بالفترة ذاتها لعامي 2019 و2018، يتضح أن إجمالي النفقات المتحقق خلال النصف الأول من العام على أساس الالتزام قد بلغ (659) مليون شيكل وهو أقل مما تم تحقيقه خلال الفترة ذاتها لعامي 2019 و2018، نظرا لانخفاض السلع والخدمات، تبعا لوقف التحويلات للمستشفيات الإسرائيلية، وحالة الإغلاق وإغلاق العيادات الأولية ونقص شراء وتوفير الأدوية، والتركيز على توفير احتياجات الوباء من خلال الجهات المانحة والتبرعات، وانخفاض مراجعة المرضى للعيادات والمستشفيات والمراكز الصحية التخصصية في الوزارة، بسبب عدم قدرة المرضى على الوصول إلى هذه الخدمات بسبب الإغلاق، وتدني طلب الخدمة بسبب عزوف العديد من المرضى عن مراجعة المراكز الصحية بسبب الخوف من انتقال العدوى. ومن الجدير بالذكر أن الحكومة الفلسطينية قد قامت بالإنفاق على الإجراءات الوقائية، والتي تقع ضمن مسؤوليات ومهام مراكز مسؤولية أخرى غير وزارة الصحة، مثل الإجراءات الوقائية في المدارس، أو في مراكز الخدمات العامة، وغيرها من الأمور التي تندرج ضمن تكاليف الوقاية من جائحة كورونا. كما تظهر البيانات ارتفاع النفقات الرأسمالية الناتج عن شراء وتوفير ما يستلزم لمواجهة أزمة كورونا. وبالرغم من ارتفاع ما تم إنفاقه كنفقات رأسمالية، فإن إجمالي الإنفاق على وزارة الصحة انخفض مقارنة بالفترة ذاتها للأعوام السابقة، بما يشير إلى أن أعباء جائحة كورونا لم تؤدّ إلى زيادة الإنفاق في ميزانية وزارة الصحة بشكل مباشر.

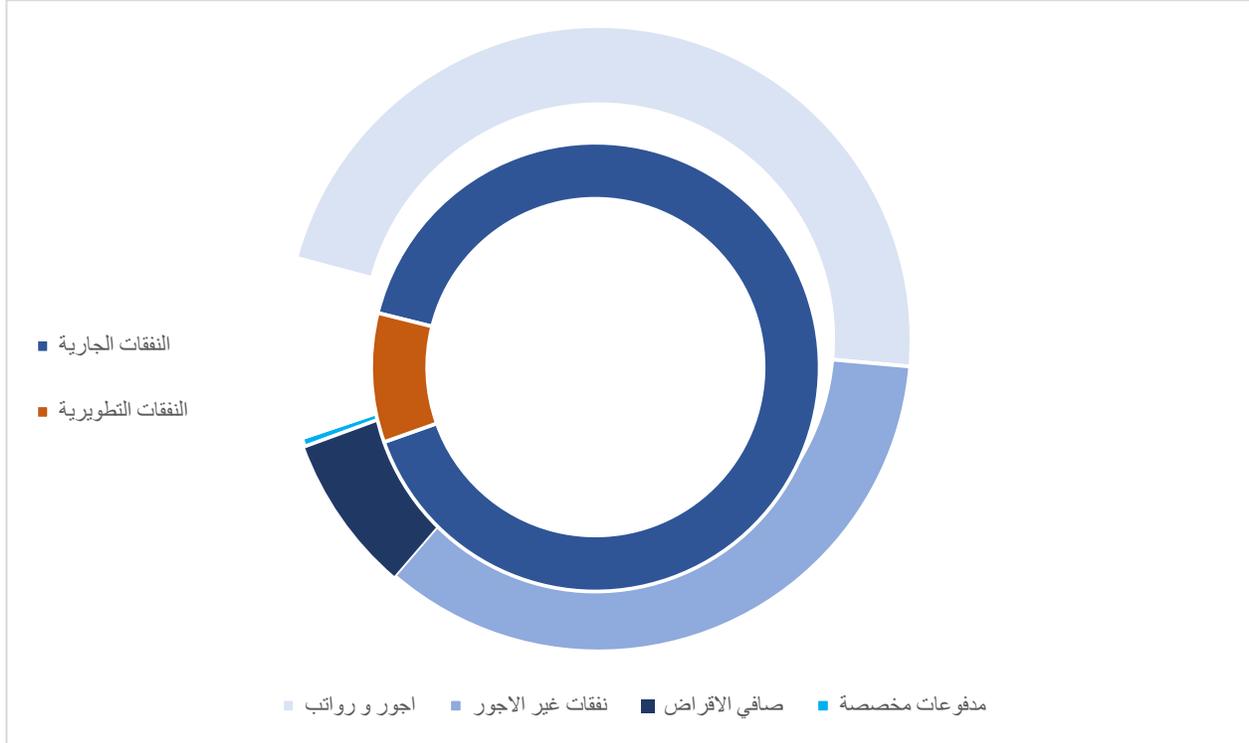
تظهر البيانات أن الإنفاق التطويري لصالح وزارة الصحة بلغ 20 مليون شيكل على أساس الالتزام من أصل 325 مليون شيكل إجمالي النفقات التطويرية على كافة مراكز المسؤولية، أي ما نسبته 6% فقط وهو أقل من الإنفاق التطويري المتحقق للفترة ذاتها من العام الماضي والذي هو أصلا أقل من الاحتياج الفعلي. في حين أن النفقات التطويرية المتحققة فعليا أي على الأساس النقدي هي حوالي 10 ملايين شيكل، من أصل 191 مليون شيكل إجمالي النفقات التطويرية على الأساس النقدي المتحققة خلال النصف الأول من العام، أي ما نسبته 5% فقط .

4. بلغ إجمالي نفقات وزارة التنمية خلال النصف الأول من عام 2020 مضافا إليها مؤسسة رعاية أسر الشهداء على أساس الالتزام(498) مليون شيكل، أي ما يقارب ما تم إنفاقه خلال نصف العام 2019، وقد تخلل العام الماضي عدم تحويل أموال المقاصة، إلا أنها أقل من الإنفاق لذات الفترة للعام 2018. حيث نتج هذا الانخفاض عن انخفاض النفقات التحويلية، والتي انخفضت بـ 160 مليون شيكل عن المتحققة لنصف العام 2018، وهي النفقات التي تحول في معظمها كمساعدات نقدية للأسر الفقيرة. نظرا لأنه خلال النصف الأول من العام تم تحويل دفعة واحدة للأسر الفقيرة من أصل 4 دفعات، مع العلم أنه تم زيادة عدد الأسر بـ 10 آلاف أسرة بحيث أصبحوا 115 ألف أسرة تتلقى مساعدات نقدية من وزارة التنمية. نجد أن مخصصات التنمية الاجتماعية انصبّت في المقام الأول على الجهود الإغاثية وبرامج المساعدات النقدية للأسر الفقيرة، في حين أن المطلوب من الوزارة تعزيز برامج التمكين الاقتصادي للفئة المستهدفة، وعليه يكون المطلوب من الوزارة إعادة تخصيص مواردها المالية ضمن برامج تشغيلية قادرة على توفير فرص عمل ومصادر دخل مستدامة للأسر المعوزة.

5- أما ما يتعلق بوزارة الداخلية والأمن الوطني خلال النصف الأول من العام 2020، فاستحوذت وزارة الداخلية والأمن الوطني على 23% من إجمالي الإنفاق، وهي النسبة الأعلى بين مراكز المسؤولية من حيث النفقات، إذ بلغت (509,1) ملايين شيكل، وهي أعلى من النفقات المتحققة للفترة ذاتها خلال العام 2019، حيث ارتفعت فاتورة الرواتب للعاملين في القطاع الأمني عن الفترة ذاتها للعام 2019 بقيمة 117 مليون شيكل، الأمر الذي قد يعزى إلى زيادة عدد الموظفين، ومن اللافت للانتباه أن ارتفاع قيمة الرواتب والأجور تحت بند وزارة الداخلية والأمن الوطني هو أعلى من قيمة الارتفاع الكلي لقيمة الرواتب والأجور مقارنة بالفترة ذاتها للعام، بمعنى أن قيمة الرواتب والأجور لبند وزارة الداخلية والأمن العام ارتفعت بـ 117 مليون شيكل مقارنة بالفترة ذاتها للعام 2019، في حين أن إجمالي فاتورة الرواتب ارتفعت فقط بـ 77 مليون شيكل مقارنة بالفترة ذاتها للعام الماضي، نظرا لانخفاض فاتورة الرواتب لمراكز مسؤولية أخرى مثل وزارة التربية والتي انخفضت فاتورة الرواتب فيها مقارنة بالفترة ذاتها للعام 2019 بقيمة 18 مليون شيكل، كما بلغت النفقات التطويرية المتحققة خلال النصف الأول على الأساس النقدي حوالي 5.36 ملايين شيكل، أي حوالي 19% من إجمالي النفقات التطويرية المتحققة خلال النصف الأول من العام. وتندرج النفقات التطويرية لوزارة الداخلية والأمن الوطني تحت بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، حيث بلغ التمويل الخارجي عليها 30 مليون شيكل، في حين 5.6 ملايين من الخزينة، ما يستدعي التساؤل

عن أولويات الإنفاق التطويري في ظل الجائحة، وتحديدًا الأولويات المحددة من قبل الحكومة الفلسطينية أي دون تدخل خارجي (التقرير المالي لشهر حزيران 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 11/08/2019).

شكل رقم(15): متوسط الإنفاق على النفقات الجارية مقارنة بالنفقات التطويرية 1996-2020



(تحليل البيانات من إعداد الباحث بناءً على البيانات الواردة في المرفق رقم(1))

الفصل الثالث

الخلاصة والنتائج

الخلاصة:

- توجد مشكلة في تطبيق مبادئ الشفافية المتعلقة بالإفصاح عن الموازنة العامة وتفاصيلها، وفقا لقانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وكذلك مشكلة في تطبيق القانون في عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين من انتهاء العام، كما نصت المادة رقم (61) من القانون الأساسي المعدل للعام 2003، والمواد ذات الصلة في تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية من القانون في نهج الشفافية والمشاركة المجتمعية في دورة إعداد الموازنة العامة، أو في توفر البيانات الخاصة بالحسابات الختامية للموازنات السابقة أو التقرير المدقق، وما زالت إشكالية الحصول الكامل على البيانات الكاملة في وقت قصير وبشكل مباشر قائمة. كما تم تعليق نشر التقارير الدورية لغاية منتصف العام، في حين لم يتم نشر موازنة المواطن، التقرير نصف السنوي، التقرير النهائي.
- ضرورة التزام الحكومة باحترام العمل بموجب مبادئ الشفافية، وذلك بنشر المعلومات الخاصة بالموازنة العامة خلال مراحل الموازنة العامة، سواء أثناء الإعداد أو الاعتماد أو التنفيذ، بما يحقق المتطلب الأساسي المتمثل في الالتزام بنشر المعلومات والبيانات الشاملة، والدقة، وفي الوقت المناسب، لإتاحة المجال لممارسة حق المواطنين دافعي الضرائب وممثلهم في المساءلة المجتمعية.
- تشكل النفقات الجارية (وهي نفقات استهلاكية وتشغيلية) نصيب الأسد من مجموع الإنفاق العام بنسبة وصلت إلى (89.5%)، في حين لم تتجاوز النفقات التطويرية (10.5%) من مجموع الإنفاق العام، علما أن النفقات التطويرية يُعَوَّل عليها من أجل إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية وتوفير فرص عمل.
- تشكل فاتورة الرواتب والأجور عبئا ماليا ثقيلا على المالية العامة للسلطة الفلسطينية، حيث تشكل (48.7%) من إجمالي النفقات الجارية، الأمر الذي يعكس فائض توظيف في القطاع العام (بطالة مقنعة) نتيجة ضعف قدرة القطاع الخاص الفلسطيني على استيعاب الداخلين الجدد إلى سوق العمل من خريجي مدارس وجامعات وكليات ومعاهد.

- هناك تضخم للنفقات في قطاعات على حساب قطاعات أخرى عام 2016، حيث إن 50% من النفقات التطويرية تعاني من شح كبير خاصة المتعلقة بالقطاع الاجتماعي الذي يضم الوزارات الثلاث الأكثر تماساً مع المواطنين (التربية والتعليم، الصحة، الشؤون الاجتماعية). إن وجود مخصصات مالية مرتفعة جداً للنفقات التحويلية في بعض القطاعات يحدث حالة من التداخل والضبابية في التعامل مع هذا البند الحيوي.
- تساؤلات كبيرة عن مدى جدية المالية العامة الفلسطينية في برامجها وخططها في تعزيز مقومات اقتصاد التنمية والسمود والانفكاك.
- لاحظنا في بعض الأعوام وتبعاً لأزمة المقاصة، أنه لم يتم تحويل إلا دفعة واحدة إلى الأسر الفقيرة من أصل 4 دفعات، فمن المتوقع عدم تحويل 4 دفعات، والاكتفاء فقط بـ 3 دفعات، ما يعني تخفيض الإنفاق على الفقراء وحرمانهم من 25% من مخصصاتهم.
- نجد أن مخصصات التنمية الاجتماعية انصبّت في المقام الأول على الجهود الإغاثية وبرامج المساعدات النقدية للأسر الفقيرة، في حين أن المطلوب من الوزارة تعزيز برامج التمكين الاقتصادي للفئة المستهدفة، وعليه يكون المطلوب من الوزارة إعادة تخصيص مواردها المالية ضمن برامج تشغيلية قادرة على توفير فرص عمل ومصادر دخل مستدامة للأسر الفقيرة.
- أدى وجود خلل هيكلي في الموازنة إلى عجز مزمن، ورافق ذلك أيضاً تراجع المنح والمساعدات، وفي الوقت ذاته، وجود معضلة صافي الإقراض، وتضخم النفقات الجارية، ويضاف إلى ذلك نشوء معضلة جديدة هي معضلة تمويل النفقات التطويرية وخاصة للمشاريع القائمة التي توقفت مثل مشاريع وزارة التربية والتعليم، طبعاً بالإضافة إلى مشاكل التمويل الأخرى للنفقات الجارية المتزايدة.
- هناك ارتفاع في إجمالي الإنفاق المتحقق مقارنة بالموازنة المقدرة، وبالرغم من محاولة تخفيض بند الرواتب والأجور، نظراً للإحالة إلى التقاعد المبكر في بعض السنوات، إلا أن هناك ارتفاعاً في بند النفقات التحويلية نتيجة ارتفاع النفقات على بند "المتقاعدون".
- نتيجة الظرف السياسي الذي تعيشه السلطة الوطنية الفلسطينية من انقسام داخلي وتقليص المساعدات الخارجية، ووقف المساعدات الأمريكية، يتضح زيادة العجز في الموازنة، وزيادة في الديون المحلية، والمتأخرات.

• بند صافي الإقراض أضحي ثابتا في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية وهو يتقل كاهل الموازنة ويحرمها من إيرادات مستحقة ويعزز العجز المالي للموازنة العامة للسلطة، حيث إن الاحتلال الإسرائيلي يستغل بند صافي الإقراض لحجز مستحقات الشعب الفلسطيني.

• وجود فجوة بين ما تم رصده للقطاع الزراعي وما تم إنفاقه خلال العام على القطاع الزراعي بما فيه وزارة الزراعة.

• ضرورة توجه السلطة الوطنية الفلسطينية إلى المجتمع الدولي ورفع دعاوى قضائية لإجبار الاحتلال الإسرائيلي على احترام الاتفاقيات وعدم خصم أموال المقاصة إلا وفق البنود المتفق عليها والنقاهات المبرمة، وعدم خصم الفواتير قبل استحقاقها وإلغاء بند صافي الإقراض بالكامل.

• ضرورة تبني سياسة أكثر حزما مع الهيئات من أجل عدم تراكم الديون على السلطة وخصمها من أموال المقاصة.

• ضرورة العمل على إنهاء الانقسام الفلسطيني والوضع القائم في غزة والذي يشكل تحديا كبيرا في إلغاء بند صافي الإقراض أو تخفيضه لعدم قدرة الشركات على التسديد في قطاع غزة.

• انخفاض النفقات المتحققة مقارنة بالمقدر، ومقارنة بالأعوام السابقة، سواء على الأساس النقدي أو على أساس الالتزام، نظرا لانخفاض النفقات التشغيلية تبعا لحالة الإغلاقات، وانخفاض الرواتب والأجور نظرا لأزمة المقاصة التي نشأت في عدة سنوات وعلى مراحل، نتيجة لعدم تحويل الاحتلال الإسرائيلي أموال المقاصة.

• خلال النصف الأول من العام 2020 تم إنفاق 5.36 ملايين شيكل على قطاع الأمن، 30 مليوناً تمويل خارجي، 5.6 ملايين تمويل السلطة، تحت بند إعادة تأهيل الأجهزة الأمنية، في حين لم يتجاوز الإنفاق التطويري لوزارة الصحة 10 ملايين شيكل، المبالغ على الأساس النقدي ما يستدعي التساؤل عن أولويات الإنفاق التطويري، وتحديد الأولويات المحددة من قبل الحكومة الفلسطينية أي دون تدخل خارجي.

• هناك حاجة إلى الالتزام بدفع مخصصات الفقراء، وتحويل وزارة المالية الدفعات كاملة لتقوم وزارة التنمية الاجتماعية بإيصالها إلى مستحقيها.

• ضرورة تبني الحكومة خطة واضحة لترشيد النفقات تراعي واقع كل مركز مسؤولية، ولا تمس بحقوق الفقراء ولا تضر بهم، والاهتمام بالعدالة الاجتماعية.

المصادر والمراجع

- إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، الشعبة الإحصائية، دراسات في الطرق، تحديثات وتعديلات على نظام الحسابات القومية 1993، السلسلة واو/ العدد 2، التنقيح 4، الإضافة 1، الأمم المتحدة، لجنة الجماعات الأوروبية، البنك الدولي، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
- اشتية بكر، "الإنفاق الحكومي على القطاع الاجتماعي من منظور العدالة الاجتماعية"، المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي (مفتاح)، رام الله، 2018.
- الوادي، محمود حسين وعزم، زكريا أحمد، 2006، "مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة، عمان.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2021. أداء الاقتصاد الفلسطيني، 2020. رام الله-فلسطين.
- العلي، عادل فليح، "المالية العامة والتشريع المالي والضريبي"، 2003.
- التقرير المالي لشهر حزيران 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2020/08/11.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، التقديرات الأولية للحسابات القومية الربعية للربع الأول، 2020.
- المراقب الاقتصادي عدد 66 / 2021، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)،
https://mas.ps/cached_uploads/download/2022/02/14/q66
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2022، تقرير أداء الموازنة العامة 2021. رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2013، "دليل المواطن للموازنة العامة"، رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2019، تقرير أداء الموازنة العامة 2019. رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2016، الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة،
https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/itemfiles/75208e8028af3585f7db5993147bc5da.pdf
- عبد الرازق، عمر، هيكلية الموازنة العامة، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، العدد (16) 2009.
- بعض الوثائق الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة للأعوام 2008-2011، عن موقع وزارة المالية <http://www.pmf.ps>
- بوابة اقتصاد فلسطين، "ما هو صافي الاقتراض؟"، 2022،
<https://www.palestineconomy.ps/ar/Article/19191/%D9%85%D8%A7-%D9%87%D9%88-%D8%B5%D8%A7%D9%81%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%82%D8%B1%D8%A7%D8%B6%D8%9F>

- البنك الدولي، "الاقتصاد الفلسطيني سيستمر بأقل من إمكاناته دون اتخاذ إجراءات ملموسة على صعيد السياسات" <https://www.albankaldawli.org/ar/news/press-release/2022/05/09/the-palestinian-economy-will-continue-to-operate-below-potential-without-concrete-policy-actions> ، 2022.
- رجب، معين، "اقتصاديات المالية العامة"، جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين، غزة، 2001، ص 161.
- الخطيب، كمال، 2006، دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، نابلس - فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية، تطورات المالية والدين الحكومي الربع الثاني، 2021.
- سلطة النقد الفلسطينية، التقرير السنوي، 2010، ص33.
- ديوان الموظفين، قانون الخدمة المدنية رقم 4 وتعديلاته لسنة 1998.
- تلاحمة، يحيى، 2018، دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية، رسالة ماجستير، جامعة الخليل، الخليل - فلسطين.
- محمود، رأفت سلامة، 2013. "المحاسبة الحكومية"، دار المسيرة، عمان.
- وزارة المالية الفلسطينية، 2018. كتاب الموازنة العامة.
- ناشد، سوزي عدلي، الوجيز في المالية العامة، ص69، 2000.
- عبد الكريم، نصر، 2019. "واقع الدين العام ومتأخرات القطاع الخاص في فلسطين"، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله - فلسطين.
- وكالة وفا للأخبار (وفا)، " قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية"، 1989، https://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=2614
- المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي (مفتاح)، سلسلة موازنات المواطن، 2022، <http://www.miftah.org/arabic/>.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، "واقع النفقات التطويرية في الموازنة العامة في ظل تراجع المنح والمساعدات الخارجية وتأثيرها على تقديم الخدمات العامة للصحة والتعليم والتنمية الاجتماعي"ة، ورقة استقصائية ، 2019.
- أبو مدللة، الخضري، الإيرادات العامة والنفقات العامة الفلسطينية: المشكلات والحلول، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية، 2016.

مرفق رقم (1): نفقات السلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي) / بالمليون دولار.

2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	
2877	1707	2281	1528	1635	1246	1435	1668	1181.9	1074.7	1130.1	1072.1	الإنفاق العام
2567	1426	1994	1528	1240	994	1095	1199	942.5	838.9	867.8	829.8	1. النفقات الجارية وصافي الإقراض
1369	658	1001	870	743	642	678	622	518.6	466.8	470.1	403.1	• أجور ورواتب
663	392	649	501	324	352	417	577	423.9	372.1	397.7	426.6	• نفقات غير الأجور
535	376	344	157	173	0	0	0	0	0	0	0	• صافي الإقراض
....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	• مدفوعات مخصصة
310	281	287	0	395	252	340	469	239.4	235.8	262.3	242.3	2. النفقات التطويرية
2938	1741	2006	1403	1367	987	1122	1449	1186.5	1104.7	1075.4	937	صافي الإيرادات العامة والمنح
1616	722	1370	1050	747	290	273	939	941.5	868.4	807.2	645.5	1. صافي الإيرادات العامة
												• إيرادات ضريبية (بما فيها إيرادات المقاصة)
1520	565	1125	904	639	213	183	828	827.5	771.6	689	559.6	• إيرادات غير ضريبية
122	157	245	146	124	82	92	111	114	96.8	118.3	85.9	• الإرجاعات الضريبية
26	0	0	0	16	5	2	0	0	0	0	0	• تحصيلات مخصصة
....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	....	2. المنح والمساعدات الخارجية
1322	1019	636	353	620	697	849	510	244.9	236.3	268.1	291.5	• منح لدعم الموازنة
1012	738	349	353	261	468	531	54	5.6	0.5	5.8	49.2	• منح لدعم المشاريع التطويرية
310	281	287	0	359	229	318	456	239.4	235.8	262.3	242.3	
61	34	-275	-125	-268	-259	-313	-219	4.6	30	-54.8	-135.1	الرصيد الكلي بعد الدعم الخارجي
1451.4	1092	1196.9	1002.2	849.7	749.1	872.6	863	648.5	548.3	403.3	258.2	الدين الحكومي

المصدر: المالية العامة للسلطة الفلسطينية / تقارير سلطة النقد الفلسطينية.

2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	
4,123.7	3,859.9	3,936.9	4,052.7	3,878.2	3,621.4	3,606.9	3,419.1	3,258.2	3,256.9	3,200.1	3,375.9	3,487.7	الإنتفاق العام
3,954.9	3,659.9	3,660.0	3,794.8	3,661.7	3,445.0	3,445.9	3,250.7	3,047.1	2,960.7	2,931.3	2,919.6	3,272.7	1. النفقات الجارية وصافي الإقراض
1,890.9	1,677.6	1,657.8	1,953.6	1,927.2	1,759.5	1,899.6	1,813.8	1,557.7	1,679.0	1,563.9	1,423.2	1,770.8	• أجور ورواتب
1,659.4	1,589.6	1,688.0	1,533.4	1,421.0	1,352.3	1,259.0	1,225.7	1,212.2	1,142.7	1,127.1	1,141.7	1,055.0	• نفقات غير الأجور
351.1	319.8	268.2	265.9	269.8	300.5	287.4	211.2	277.2	139.0	240.3	354.7	446.9	• صافي الإقراض
53.6	72.9	46.0	42.0	43.7	32.8	....	....	....	....	0.0	0.0	0.0	• مدفوعات مخصصة
168.8	200.0	276.9	257.9	216.5	176.4	160.9	168.4	211.0	296.2	272.2	185.9	215.0	2. النفقات التطويرية
3,990.3	3,782.7	4,127.7	4,371.9	4,318.2	3,688.2	4,021.7	3,677.9	3,172.3	3,153.6	3,032.4	2,950.4	3,758.0	صافي الإيرادات العامة والمنح
3,526.2	3,290.6	3,462.9	3,651.5	3,551.9	2,891.4	2,791.2	2,319.9	2,240.1	2,176.0	1,845.4	1,548.6	1,779.7	1. صافي الإيرادات العامة
3,137.3	2,982.5	3,093.5	3,241.7	2,958.4	2,653.5	2,658.3	2,287.7	2,057.6	1,969.6	1,673.2	1,391.5	1,409.8	• إيرادات ضريبية (بما فيها إيرادات المقاصة)
374.6	355.7	430.3	390.8	607.1	249.8	270.5	254.4	232.1	220.0	254.5	283.6	486.2	• إيرادات غير ضريبية
83.7	138.2	138.3	53.1	97.4	68.2	137.6	222.1	49.6	13.5	82.3	126.5	116.3	• الإرجاعات الضريبية
98.1	90.6	77.3	72.0	83.8	56.4	....	....	....	....	....	....	....	• تحصيلات مخصصة
464.1	492.1	664.8	720.4	766.3	796.8	1,230.4	1,358.0	932.1	977.5	1,187.0	1,401.8	1,978.1	2. المنح والمساعدات الخارجية
345.9	495.9	506.4	545.4	608.0	707.1	1,029.4	1,251.2	777.1	808.7	1,108.2	1,355.0	1,763.1	• منح لدعم الموازنة
118.1	-3.7	158.4	175.0	158.4	89.7	201.0	106.8	155.0	168.8	78.8	46.8	215.0	• منح لدعم المشاريع التطويرية
-133.4	-77.2	190.9	319.1	440.0	66.8	414.8	258.7	-85.9	-103.3	-167.7	-425.5	270.3	الرصيد الكلي بعد المنح
3,649.2	2,795.1	2,369.5	2,543.0	2,483.7	2,537.3	2,216.9	2,376.3	2,482.6	2,212.9	1,882.8	1,736.1	1,557.4	الدين الحكومي

المصدر: (سلطة النقد الفلسطينية/ التقارير السنوية من 1990-2021)

<https://www.pma.ps/ar/Statistics//TimeSeriesData>

